ISSN: 1518-1200

Ano 3
Nº 2
Dez/2001

Cena Internacional

Revista de Análise em Política Internacional
ISSN: 1518-1200

Cena Internacional é um veículo dedicado ao debate científico sobre as relações internacionais contemporâneas e sobre os desafios da inserção internacional do Brasil. A Revista, que é a primeira publicação digital inteiramente dedicada à grande área de relações internacionais, publica artigos sobre Política e Economia Internacional, História, Teoria e Metodologia das Relações Internacionais, Política Exterior do Brasil e dos países do Cone Sul e Temas Globais (meio ambiente, direitos humanos, narcotráfico, empresas transnacionais, etc).

Cena Internacional é uma publicação do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (REL-UnB) e da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG/MRE), instituições que mantêm em conjunto o projeto *RelNet - Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais*, com o objetivo de constituir a comunidade brasileira de relações internacionais com a oferta pública e gratuita de serviços de informação e de pesquisa. Os artigos publicados em *Cena Internacional*, bem como as edições completas da revista, estão disponíveis para *download*, em formato PDF (*Portable Document Format*), gratuitamente, na seção *Cena Internacional* de *RelNet* - Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais (http://www.relnet.com.br).

Correspondência:
Revista Cena Internacional
Caixa Postal 04359
Brasília – DF – 70910-970
E-Mail: editoria@relnet.com.br
Tel: (55)(61) 307 2426
Fax: (55)(61) 274 4117

Secretário da Revista Cena Internacional: Frederico Arana Meira
E-mail: cena@relnet.org

Capa e composição: Samuel Tabosa
E-mail: samueltabosa@ig.com.br

Como publicar trabalhos em Cena Internacional:
São admitidos apenas textos inéditos de professores, pesquisadores e profissionais atuando na grande área de Relações Internacionais. Os arquivos devem conter cerca de 25 laudas de 30 linhas de 65 toques, ou seja, 60 mil caracteres, geradas em editor de textos de uso universal. Os trabalhos podem ser escritos em português, inglês, francês ou espanhol e devem ser necessariamente acompanhadas de um resumo em português e *abstract* em inglês de até 90 palavras. A contribuição deve ser identificada e deve conter a vinculação institucional do autor. As notas, referências e bibliografia devem observar as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT. Enviar o arquivo para editoria@relnet.com.br, indicando na linha *subject* "Contribuição para Cena Internacional".

Cena Internacional | Ano 3 | Número 2 | 2001

Sumário

OS DILEMAS CIVILIZATÓRIOS DA GLOBALIZAÇÃO FRENTE AO TERRORISMO FUNDAMENTALISTA

Eduardo Viola*
Héctor Ricardo Leis**

Resumo

Este artigo baseia sua análise na polaridade conceptual civilização/barbárie, a qual está sendo utilizada com sentidos múltiplos, por atores políticos e analistas, para estudar a realidade mundial pós-11 de setembro. Para isto argumenta sobre a validade no mundo atual da distinção original produzida pelos gregos. O argumento central do artigo é que o terrorismo fundamentalista islâmico implica atos de violência pura que se situam definidamente fora do mundo da política e no plano da barbárie extrema. Um segundo argumento é que a civilização ocidental globalizada está enfrentando vários dilemas para lidar com a barbárie do terrorismo fundamentalista, em parte devido a questões mal resolvidas nas batalhas vitoriosas desenvolvidas pelas democracias do século XX contra os totalitarismos fascista e comunista.

Abstract

This article bases its analysis on the conceptual polarity civilization/barbarism that has been used through multiple meanings by political actors and annalists of world reality after September 11th. Following to that, it debates the validity of the original distinction produced by Greeks in the modern world. The core idea is that fundamentalist Islamic terrorism produces pure violence acts that could be placed out of the political realm and fits into extreme barbarism levels. A second idea is that the globalized Western civilization has been facing several dilemmas to handle with fundamentalist terrorism barbarism due to unresolved questions originated from the victorious battles of democracies against totalitarian fascism and communism in 20th century.

I

O caráter distintivo da categoria de barbárie reside na oposição que marca a relação entre dois (ou mais) grupos humanos envolvidos de alguma forma num cenário comum. A primeira oposição deste tipo surge historicamente com os antigos gregos, que em algum momento entre a Guerra de Tróia e as Guerras Medas começam a dividir o mundo entre gregos e bárbaros (que etimologicamente denota aqueles que falam de maneira ininteligível). Devemos observar que não todos os gregos imaginaram essa diferença como natural (Cassin, 1993). Para muitos, as necessidades e faculdades próprias da natureza humana eram exatamente as mesmas, tanto nos gregos como nos bárbaros. Portanto, já nas suas origens, os campos opostos que surgem implicitamente com a introdução da categoria de bárbaro são percebidos de forma complexa, como separados por fronteiras fixas e/ou definitivas, ou como imersos em hierarquias dinâmicas.

Revista Cena Internacional. 3 (2): 5-31 [2001]
* Professor titular de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB).
** Professor do Departamento de Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Numa primeira aproximação ao tema pode ser dito, então, que ver a um outro como bárbaro não supõe necessariamente um erro de avaliação subjetiva, mas a comprovação da distância civilizatória existente entre dois grupos humanos - distância que, no caso dos gregos, ainda quando muitas vezes implicava um certo etnocentrismo, não necessariamente apontava a eliminar ao bárbaro mas a mostrar-lhe um caminho. Seguindo a Bárbara Cassin (op. cit.), verificamos que são numerosos os exemplos que confirmam esta interpretação. Entre outros, podemos recorrer ao *Orestes* de Eurípides, onde se encontra algo mais que um simples registro do etnocentrismo grego, definindo o grego não apenas pela origem racial ou geográfica, mas muito especialmente pelo seu respeito às leis.[1] Em conseqüência, se verifica que naquele momento existiam no helenismo duas concepções de barbárie parcialmente contrapostas, uma legalista e outra naturalista.

Deste modo, nos parece claro que a oposição entre civilização e barbárie, se quiser ser bem entendida, não deveria ser enxergada com os olhos dos muitos doutrinarismos contemporâneos que circulam no interior das ciências humanas (multiculturalismo, pós-modernismo, neo-socialismo, neoliberalismo, etc.). Pensamos, pelo contrário, que esta oposição é constitutiva do Ocidente, ao mesmo tempo em que coloca em evidência a hierarquia civilizatória do projeto ocidental. Em termos conceituais, o dilema entre civilização e barbárie nasce na pretensão grega de marcar a diferença existente entre dois tipos de universal, entre um universal (civilizatório) público e comum a todos, que transcende os particularismos, e um universal (bárbaro) concebido como uma repetição e uma extensão da esfera do privado. Assim, contra o senso comum imperante, pensamos que o dilema entre civilização e barbárie deve ser colocado fora das armadilhas de qualquer relativismo cultural. Do ponto de vista histórico-conceitual, a barbárie não é uma ilusão etnocêntrica (ainda que em alguns casos históricos também possa sê-lo), ela existe e se constitui basicamente como uma consciência e prática social imperfeita do universal.

Enquanto o universal civilizatório lança os seres humanos na aventura cultural, científica e tecnológica da história, o universal “bárbaro” os submerge na repetição cada vez mais apagada do passado. Portanto, a condição do futuro não poderá nunca ser uma utopia (seja esta materialista ou religiosa) que pretenda colocar a determinados homens e mulheres fora da história universal e acima da universalidade da lei. Porém, se na Antiga Grécia (igual do que acontece hoje no mundo moderno) se podia ser bárbaro, ainda sendo grego de nascimento (assim como inversamente, nada impedia a um persa ser civilizado), deve-se concluir que isto contraria o senso comum em mais de um sentido.

A rigor, a condição para ser civilizado não é natural, mas também não é estritamente social ou cultural. A condição para ser civilizado é eminentemente política. Em contrapartida, a condição para ser bárbaro não é natural nem política, ela está enquadrada basicamente por elementos sociais e culturais (ou doutrinais). Bárbaros são aqueles que se relacionam antes com a idiossincrasia dos hábitos e das crenças, que com um direito englobante para todos os humanos. Os antigos gregos associaram intimamente o dilema civilização-barbárie ao domínio da vida social e cultural por uma esfera política de caráter universalista (portanto racional e legal), não vemos nada no horizonte da contemporaneidade que nos demande mudar essa genial intuição dos gregos.

II

Mas como pensar hoje a dialética entre civilização e barbárie? No século XX se constituiu uma forte tradição de pensamento preocupada com o lado bárbaro da modernidade. Certamente, se o comunismo e o nazismo são considerados experiências políticas associadas a valores da modernidade, existem boas razões para justificar essa preocupação. Porém, autores da Escola de Frankfurt (dados aqui como exemplos de muitos outros de diversas correntes), radicalizaram suas posições a ponto de afirmar que é a própria razão iluminista que nos conduz para a barbárie, por causa de sua pretensão universalista (Horkheimer e Adorno, 1980). Walter Benjamin, numa linha de perigosa aproximação com aqueles que o fizeram fugir da Alemanha na direção de seu suicídio, diz na sua Tese VII de Filosofia da História: “Não existe documento de civilização que não seja ao mesmo tempo documento de barbárie” (Benjamin, 1982: 111).

Não podemos aqui discutir em profundidade esse tipo de pensamento, mas basta dizer que padece de um forte etnocentrismo (negativo) que cega a seus autores para os problemas civilizatórios mais amplos, nos quais a modernidade está inserida. Se a razão moderna é totalitária, se os totalitarismos modernos (comunismo e nazismo) são simples provas da perversidade contida na razão moderna, nos parece que por esse caminho se subjetiva o problema civilizatório, esvaziando perigosamente a análise da realidade dos elementos que sustentam a luta política pela universalidade do direito. As imperfeições da modernidade podem ser admitidas sem que isto leve o analista a uma crítica generalizada e indiscriminada, a qual não apenas relativiza o amplo espectro das barbáries existentes, senão que insere em seu centro à “barbárie” da modernidade, apresentando as restantes como subprodutos desta.

Talvez o melhor exemplo desse qüiproquó sejam as críticas maximalistas da modernidade, realizadas por uma parte da *intelligentsia* da esquerda atual, que insistem em responsabilizar o capitalismo mundial por todos os males das sociedades nacionais periféricas, ou que transformam os atos terroristas do 11 de setembro em simples atos políticos contra o "império" americano (cuja responsabilidade, em última instância, cabe ao próprio Estado americano, que "provocou" ao resto do mundo com suas ambições hegemônicas). Além de confundir a realidade com o desejo, essas críticas maximalistas escondem o fato que foi o lado bárbaro da modernidade que produziu a barbárie do nazismo e do comunismo, e que foi o lado civilizado da modernidade que derrotou essas barbáries, assim como continua lutando contra novas e antigas barbáries que ainda assolam nosso mundo. Essas críticas pretendem também esconder o fato, evidente por si mesmo, de que hoje as sociedades mais civilizadas são aquelas onde o capitalismo se encontra em seus estágios mais avançados.

Os comentários anteriores não supõem que o fator civilizatório deve ser identificado com a doutrina liberal, nem que os liberalismos (ou neoliberalismos) realmente existentes não estejam sujeitos a crítica, mas indicam com clareza que foram as sociedades liberais anglo-saxão, as que dentro da constelação de sociedades e movimentos históricos do século XX, se constituíram no equivalente das cidades-Estado da Antiga Grécia no mundo antigo. O dilema civilização ou barbárie não é uma opção entre duas utopias de diferente tipo, como pretendem às vezes alguns intelectuais de esquerda ou de direita. O fator civilizatório não tem signo ideológico (nem cultural), nem é propriedade de um determinado grupo social, Estado, nação ou tribo. O que impulsiona determinados grupos humanos (ao invés de outros) na direção da civilização é seu assentimento ao governo da lei, concebida como universal e racional, por cima de qualquer particularismo de sua vida social e cultural.[2] Especular sobre porque foram os gregos e os romanos e não os persas ou os chineses, os que possuíram este particular estado de espírito político na Antigüidade, nos levaria a um debate bizantino. O importante é constatar que aqueles que possuíram a consciência e a prática da universalidade da lei foram os que conseguiram impulsionar melhor pelo mundo afora o desenvolvimento do espírito em todas suas manifestações, desde a arte, a ciência e os esportes, até o direito, a guerra e a economia. O papel histórico do helenismo é um fato da mesma consistência que o papel histórico da modernidade anglo-saxã. Dizer que muitos atenienses acreditavam que os escravos tinham cérebro de criança, ou que muitos americanos são racistas, não nos impede de constatar que, num contexto comparativo (apesar dessas limitações e muitas outras), Atenas e os norte-americanos encarnam o espírito civilizador mais avançado de suas respectivas épocas.

III

As observações acima são hoje ainda mais decisivas para a condição humana que na época de Sócrates. Com a globalização o mundo se transformou num campo único onde os diversos elementos de civilização e barbárie circulam e se entrecruzam intensamente por todas as partes.

No mundo menos comprimido da modernidade dos séculos XVIII e XIX era possível pensar muitos dos diversos elementos de barbárie existentes como reações (às vezes até com um certo grau de legitimidade), ao choque civilizatório que o Ocidente imprimia nas diversas culturas com as quais tomava contato. Mas hoje, num mundo em que a compressão espaço-tempo vem crescendo exponencialmente (em particular, a partir da última década do século XX), resulta cada vez mais difícil imaginar que qualquer aspecto da realidade não tenha sido construído (ou reconstruído) de alguma forma dentro do processo geral da globalização.

Roland Robertson comenta que a globalização é um processo cuja principal dinâmica envolve o duplo processo de particularização do universal e de universalização do particular, aonde se valorizam globalmente identidades particulares, tanto como se questionam os valores globais dominantes (Robertson, 2000). Embora não seja esta a conclusão de Robertson, sua análise permite deduzir claramente que a globalização coloca sob pressão a todos os atores para definirem seu modo de envolvimento com o conjunto, seja de um modo positivo ou negativo, seja na direção da civilização ou da barbárie.

Samuel Huntington, no início dos anos 90, imaginou uma nova era da política mundial marcada pelos choques entre civilizações (Huntington, 1997). Para muitos observadores da política mundial, os eventos do 11 de setembro pareceram confirmar suas hipóteses. Porém, sua análise ficou questionada no mesmo momento dos aviões baterem nas torres gêmeas do World Trade Center. A posição de Huntington supunha que as civilizações (entendidas como supersistemas de identidades culturais com centro nas religiões) são basicamente irredutíveis e que, por isso, a política mundial deve misturar-se o menos possível com elas. Mas os chamados choques entre civilizações, no atual contexto da intensificação da globalização, não apenas são inevitáveis como, a rigor, se transformam em uma coisa diferente do que eram até pouco tempo atrás. A intensificação do contato entre as diversas civilizações está obrigando-as a mudar, trazendo para o interior de cada uma das supostas civilizações elementos decisivos das outras. E, mais ainda, a globalização está re-significando e hierarquizando ditas civilizações em termos do dilema entre civilização e barbárie. Isto é, a globalização está construindo um espaço único ou civilização universal que deixa em evidencia

crescente os sintomas de barbárie de cada uma das oito “civilizações” comentadas por Huntington.[3] Contudo, cabe reconhecer que a abordagem daquele autor, ao caracterizar a civilização islâmica como a mais tendente à violência no fim do século XX, tanto no interior dela (múltiplos conflitos entre variantes do islamismo associadas com diferentes particularidades étnicas ou nacionais) quanto entre ela e as outras civilizações (as fronteiras tintas de sangue da civilização islâmica desde a Argélia até o Sul das Filipinas), nos ajuda muito a entender os problemas do islamismo contemporâneo.

IV

O terrorismo é um fenômeno tão antigo quanto a existência de lutas políticas pelo poder (Laqueur, 1999). Mas a diferença entre um ato terrorista e um ato político não pode ser maior. Inclusive para qualquer pessoa comum, é difícil não perceber que os atos do 11 de setembro nos EUA nos aproximam perigosamente da banalidade do mal que Hannah Arendt encontrou nos campos de extermínio nazistas (Arendt, 1966). Precisamente porque, no limite, entre a condição humana e a violência não existe nenhum ponto de contato.

Certamente, não se pretende negar que a violência política escreveu páginas importantes da história humana, mas sim afirmar que os atos de terrorismo produzidos nos EUA não são atos políticos, mas de pura violência, de barbárie extrema. Desde os tempos arcaicos, a política e a guerra sempre estiveram muito próximas. Mas, inclusive na guerra não se encontra o exercício de uma violência sem limite.[4] Michel Serres sugere que, talvez, o primeiro contrato social nasceu com a guerra (Serres, 1991). Se a guerra pode ser chamada de motor da história, também deveria ser chamada de motor do direito. Neste sentido, violência sem freio é igual que violência sem lei. Serres lembra oportunamente que aqueles grupos humanos que se deixaram levar pela violência sem lei foram sempre apagados da superfície da Terra. Contrariando o famoso lema de Hobbes, Serres argumenta que não existe a “guerra de todos contra todos”, entendida como um estágio pré-político, pois a guerra sempre supõe algum tipo de direito (e, portanto a política). Quando a violência não se submete a nenhuma lei não há guerra, mas violência pura, sem qualquer fim político possível.

Uma correta análise dos eventos de 11 de setembro exige que se perceba claramente que, na sua carga explosiva, não existe qualquer finalidade política, nem qualquer norma universal ou direito dentro do qual possa ser encaixado o evento. A violência que destruiu numerosas vidas humanas inocentes nas torres do World Trade

Center não tem qualquer outro objetivo que não seja o de demonstrar um sentimento de ódio e desejo de extermínio dirigido a todos os que não pensam e sentem da mesma forma que os autores do atentado. Para que o observador desses atos não deslize na direção das várias armadilhas colocadas pelas doutrinas e ideologias de turno é necessário manter coerência lógica e preservar a análise de qualquer sentimentalismo na hora de tirar conclusões.[5] Devemos então avisar que, apesar do grande número de vítimas, a condição de extrema barbárie do ato do 11 de setembro não se mede pelo número de vidas sacrificadas, mas pela pretensão de seus autores e do ato em si mesmo de colocar-se acima da lei e de qualquer norma de que possa ser aplicada a todos os seres humanos por igual e, deste modo, dissolver na sua voragem a vida civilizada.

V

A rigor, a dinâmica da sociedade atual não precisava do terrorismo para ser adjetivada pela incerteza. A globalização aumentou a incerteza mais que nunca, em função da compressão espaço-tempo produzida pela velocidade vertiginosa do progresso tecnológico e da presença de poderosas forças de integração e de fragmentação agindo em escala global. Contudo, frente aos acontecimentos do 11 de setembro, cabe tecer considerações que nos ajudem a repensar o mundo contemporâneo, assim como a mapear as alterações do sistema mundial.

A globalização foi extraordinariamente acelerada pelo fim da Guerra Fria e o colapso da União Soviética. A década de noventa foi marcada simultaneamente pela intensificação da globalização econômica e pela erosão da governabilidade do mundo. Esta defasagem entre a dimensão econômica e a política da globalização parece ter atingido um ponto de inflexão no 11 de setembro. De acordo com a teoria da globalização multidimensional, elaborada por D. Held, A. McGrew, D. Goldbatt & J. Perraton (Held et al, 1999; ver também R. Keohane & J. Nye, 2001), a globalização não deve ser pensada como uma condição singular, mas como um processo ou conjunto de processos interconectados que se desenvolvem em varias dimensões (basicamente: econômica, política, militar, ecológica, social e cultural). Não surpreende então que em diversos momentos do processo essas dimensões adquiram relevância diferenciada. Assim como na década de noventa se verificou que a ordem mundial girou, praticamente, em torno da economia, assumimos que agora está se produzindo uma reestruturação da ordem que levará as questões de segurança e governabilidade a comandar as relações internacionais.

Na última década do século XX, no mundo constituído pelos países desenvolvidos de renda alta e os países emergentes de renda média houve uma

aceleração simultânea das quatro subdimensões da globalização econômica: comercial (grande crescimento do comércio internacional), financeira (grande expansão de mercados financeiros de escopo global), produtiva (transnacionalização crescente das cadeias produtivas intracorporativas e intercorporativas) e tecnológica (extraordinária onda de inovação tecnológica com grande crescimento da produtividade sistêmica da economia). A aceleração da globalização econômica manteve o alto nível de integração social das sociedades desenvolvidas. Nas sociedades de renda média (como o Brasil e várias outras da América Latina), a aceleração da globalização tende a manter ou aumentar a marginalidade e a exclusão de vastos setores da população. A maior parte dos países de renda baixa se mantiveram excluídos da globalização econômica, tendo havido neles um extraordinário crescimento do sofrimento humano.

Nos anos noventa, simultaneamente com a intensificação da globalização econômica, houve uma significativa erosão da governabilidade no mundo produzida por uma combinação de sete fenômenos interligados, que destacaremos a seguir:

1) O fracasso ou colapso do Estado nacional em vastas regiões, as quais passaram a constituir áreas de caos econômico, pobreza crescente e guerra civil (maior parte da África subsahariana, partes da Ásia Central, Colômbia, Haiti, Iugoslávia etc);
2) A considerável erosão do Estado nacional em áreas que sofreram significativo retrocesso econômico e social de suas populações (Rússia, Ucrânia, Bielorússia, Bulgária, Romênia, região Andina, grande parte de América Central, Indonésia, Paquistão etc);
3) A expansão das redes criminais globais dedicadas ao tráfego de drogas, armas, migrantes, animais silvestres, prostituição e órgãos humanos. Essas redes criminais criaram meios efetivos de lavagem do dinheiro (vindo de suas atividades ilícitas) dentro da economia legal, seja através dos paraísos fiscais, seja no próprio coração da economia dos países desenvolvidos e emergentes. As redes criminais globais promoveram a expansão do crime entre as populações marginalizadas dos países de renda média e baixa, criando problemas gravíssimos de segurança pública nestes países;
4) O desenvolvimento de um novo tipo de Estado totalitário que objetiva manter a legitimidade face as suas populações e o seu lugar no mundo com o desenvolvimento de armas de destruição em massa. O Iraque e Coréia do Norte são os principais expoentes dessa categoria. O Irã, que se incluía nesta categoria no inicio da década de noventa, está passando por um importante processo de democratização desde 1996 que está mudando a característica do Estado, sendo hoje uma sociedade e Estado profundamente divididos,

entre, de um lado, um presidente e um legislativo orientados para a democracia e a secularização (apoiados fundamentalmente pela população mais jovem), e, de outro lado, um Conselho Revolucionário e um Poder Judiciário controlados pelo clero que rejeitam fortemente a democracia e os valores ocidentais;

5) O crescimento de um sentimento antiamericano em vastos setores da população mundial, derivado do papel central dos EUA no sistema mundial. Esta rejeição está misturada, muitas vezes, com sentimentos ambíguos de admiração e desejo de imitação. O perfil específico do sentimento antiamericano varia muito por países e setores sociais (dentro de cada país), mas podemos diferenciar pelo menos três "justificativas" associadas a este antiamericanismo: a) a riqueza e sucesso americano são produto da exploração do resto do mundo; b) os norte-americanos impõem seus valores e seu estilo de vida destruindo os de outras sociedades; c) os EUA não assumem as responsabilidades globais derivadas de seu papel central no mundo. Mais recentemente, esses sentimentos foram acentuados pela política externa unilateralista iniciada pelo presidente Bush que levou a: retirada do Protocolo de Kyoto para redução das emissões de gases que provocam o efeito estufa; retirada do protocolo de verificação do tratado contra a proliferação de armas biológicas; retirada da conferência da ONU, em Durban, contra o racismo e a xenofobia; e disposição de denunciar o tratado ABM de proibição de mísseis antibalísticos. É evidente que a política do governo Bush levou ao reforço do já existente sentimento antiamericano, em graus variáveis de intensidade, em vastas regiões do mundo, com uma maior concentração no mundo islâmico, e inclusive à emergência onde antes quase não existia, como no caso da Europa.

6) A rápida expansão do fundamentalismo islâmico. Ainda quando continue sendo uma minoria no conjunto dos mais de um bilhão de adeptos da religião islâmica, o fundamentalismo islâmico tem crescido no último quarto do século 20 devido a seis fatores: a) expansão do capitalismo e da democracia no mundo (o setor do islamismo mais conectado com as origens medievais se sente extremamente ameaçado pela modernidade ocidental, em geral, e o liberalismo, em particular); b) apoio de potências ocidentais a regimes economicamente conservadores e corruptos no mundo árabe; c) apoio incondicional dos EUA ao Estado de Israel; d) revolução islâmica radical no Irã em 1979; e) presença ostensiva de vasto contingente de forças armadas americanas na região do Golfo Pérsico desde 1990; e f) regime de sanções

econômicas contra Iraque (desde 1991), que tem contribuído muito para agravar o sofrimento do povo iraquiano e servido pouco para combater o regime de Saddan Hussein. Deve ser observado que, no momento do 11 de setembro, o fundamentalismo islâmico era muito poderoso em vários países: Afeganistão, Paquistão, Sudão, Egito, Argélia, Palestina, Irã, Líbano, Síria, Yêmen, Arábia Saudita. Em alguns destes países, como Egito e Arábia Saudita, regimes autoritários pró-americanos encontram-se ameaçados de ser derrubados pelo fundamentalismo islâmico. De outro lado, como uma mostra de que não existe incompatibilidade entre islamismo e democracia, a Turquia é um país islâmico que tem hoje um regime democrático relativamente estável, e Indonésia, Bangladesh, Albânia e Senegal são países islâmicos com regimes democráticos incipientes.

7) Por último, intimamente vinculado ao fator anterior, temos o nascimento e desenvolvimento de redes terroristas globais predominantemente ligadas ao fundamentalismo islâmico e objetivando combater as democracias ocidentais (principalmente Israel e EUA). A principal rede terrorista global ainda é a Al Qaeda de Bin Laden, que tinha como principal base territorial o Afeganistão do regime Talibã (um dos mais totalitários e repressivos do século 20), irradia-se por vários países islâmicos tolerantes com o fundamentalismo e chega a atingir vários países ocidentais (no total está presente em aproximadamente 30 países). A Al Qaeda foi escalando os seus objetivos de guerra, indo primeiro contra as forças armadas americanas, depois contra o conjunto da população americana e, finalmente, contra a civilização judaico-cristã. As várias redes de terrorismo global procuram maximizar seu poder produzindo eventos de terrorismo catastrófico, como o de 11 de setembro, ou eventos de terrorismo biológico, nuclear ou químico. A vulnerabilidade da humanidade frente a eventos de terrorismo biológico é altíssima e sua probabilidade é de alguma significação.

VI

Balançando muito parcialmente a macro-tendência de erosão da governabilidade (acima apresentada), encontramos uma contra-tendência constituída basicamente pelos seguintes fatores:

1) A ascensão do presidente Putin ao poder na Rússia. Em um ano e meio, Putin tem conseguido reconstruir o Estado nacional na Rússia através de

cinco vetores fundamentais: combate severo ao separatismo chechênio (imbricado com o terrorismo e o crime global), ainda que incorrendo em graves violações dos direitos humanos; combate às tendências centrífugas e corruptas dos governos provinciais; aumento da capacidade de taxação do Estado e estabelecimento do principio de equilíbrio fiscal; combate ao crime; definição de uma política externa que procura uma parceria com Ocidente depois das tentativas erráticas de confronto da fase final do governo Yeltsin.

2) O aprofundamento da integração da China no capitalismo globalizado: entrada na OMC; atração gigantesca de investimentos estrangeiros; legitimação do papel dos empresários dentro do Partido Comunista (o que abre caminho para um incremento administrado do pluralismo político); incapacidade dos militares de utilizar em seu favor o bombardeio da embaixada de Belgrado em 1999 e o incidente do avião espião no Mar da China Meridional em 2001; assinatura do tratado de Xangai com a Rússia e governos de ex-repúblicas soviéticas de Ásia Central para combater o fundamentalismo islâmico.

VII

O ponto de inflexão da macro-tendência de erosão da governabilidade e de sua contra-tendência é constituído pelos eventos de terrorismo de 11 de setembro. Alem desses eventos demonstrar o poder destrutivo do terrorismo global sobre vidas e bens nos EUA, eles afetam de modo geral as bases da governabilidade geral do sistema, comprometendo tanto o funcionamento da economia nos EUA como nas outras sociedades com governabilidade integrada na globalização (incluindo aqui as outras democracias desenvolvidas, as democracias dos países de renda média de Ásia, América Latina e Europa e a Índia, Rússia e China).

Os eventos de 11 de setembro constituem muito mais que um Pearl Harbour da globalização e da governabilidade, eles são um ato de barbárie que comprometem o avanço da civilização no mundo como um todo. Esses atos são reveladores de algo mais profundo que a realização de uma intenção maldosa por parte de um pequeno número de terroristas, eles colocam à luz do dia algo impensável para a maior parte da humanidade até o dia anterior ao 11 de setembro. Esses atos revelam que na globalização os elementos de civilização e de barbárie estão muito mais confundidos do que antes era possível de imaginar. Por assim dizer, a fonte do terrorismo do 11 de

setembro não era uma simples barbárie motivada por supostas situações de pobreza, injustiça social ou opressão política, tal como o mundo estava acostumado a ver na Irlanda do Norte, no Oriente Médio, na Espanha e em alguns outros lugares. Esse terrorismo representava uma barbárie de um outro grau que a vista anteriormente. Os autores dos atos de 11 de setembro não pediram nada em particular (não deixaram nenhuma mensagem que explicasse seus atos); eles simplesmente convocaram a humanidade para a barbárie, demonstrando que não existe lei comum possível que inclua a toda a humanidade. Um fator agravante do apelo à barbárie desses atos e que eles foram recebidos com uma relativa aceitação e/ou simpatia por parte de expressivos setores (ainda que minoritários) da opinião pública mundial. Aceitação que, paradoxalmente, vinha não apenas dos países islâmicos, mas também de alguns países claramente inseridos em Ocidente (como é o caso de Brasil, por exemplo). O ataque às torres gêmeas do World Trade Center colocou em evidencia que esse atentado tinha raízes muito mais profundas que o simples desgosto de um bando de islâmicos lunáticos ou mesmo um suposto choque de civilizações. O 11 de setembro trouxe para o centro do palco do mundo contemporâneo a importantes anomalias do atual processo civilizatório.

De uma ou outra forma, o 11 de setembro se constitui, portanto, num desafio civilizatório para indivíduos e sociedades por igual, particularmente para os países desenvolvidos, mas também para os países médios. Num primeiro momento, por exemplo, foi possível temer por uma reação de vingança imediatista e descontrolada por parte dos EUA, que derivasse num conflito que aumentasse a dose de barbárie já existente. Felizmente, a guerra no Afeganistão mostrou claramente, não apenas a competência das forças armadas dos EUA, Inglaterra e outros países de OTAN, mas também o grande cuidado das mesmas na preservação de vidas inocentes, num território que se supunha, com justa razão, ser o principal ninho do terrorismo. Embora possam ter havido algumas vacilações iniciais na elite americana (lembremos a conotação fundamentalista do primeiro nome que foi dado à campanha militar em Afeganistão - “Justiça Infinita”), hoje existe pleno consenso nos principais setores de poder americano que as respostas ao terrorismo devem ser tanto políticas como militares, e que ambas implicam tomar decisões de caráter global e de longo prazo que aumentem a governabilidade global.

Nos poucos meses transcorridos desde o ataque do 11 de setembro foi construída uma vasta e poderosa coalizão de quase todos os países do mundo (com papel central para os países com efetiva governabilidade nacional e integrada na globalização) contra o terrorismo global. Nas palavras do primeiro ministro inglês Tony Blair e de Colin Powell, responsável pela diplomacia americana, trata-se de uma vasta aliança para

uma guerra da civilização contra o terrorismo. Assim o perigo de enquadramento das ações contra o terrorismo, como guerra entre Ocidente e o Islamismo, que procura tanto o fundamentalismo islâmico como a extrema direita americana (em grande parte ligada ao fundamentalismo cristão) e israelense (ligada ao fundamentalismo judaico), está sendo afastado definitivamente.

A aliança contra o terrorismo tem um limitado caráter multilateral, de fato ela é muito mais um conjunto de alianças bilaterais/setoriais promovidas pelos EUA desde uma posição central, que um elaborado acordo multilateral (por isso o papel da ONU tem sido muito restrito no processo pós-11 de setembro). Essas alianças setoriais envolvem uma combinação variada de elementos políticos, diplomáticos, militares, policiais e econômicos. Ditas alianças são definidas pelos norte-americanos como objetivando a destruição de dois grandes inimigos, ou seja, das redes terroristas globais e dos regimes extremistas que produzem armas de destruição em massa e procuram realizar chantagem aos norte-americanos e a comunidade internacional com a ameaça do seu uso. Os EUA conseguiram pleno apoio, em relação ao primeiro objetivo, e apenas parcial, em relação ao segundo objetivo.

Entre as principais alianças setoriais dos EUA, cujo conjunto constitui a chamada aliança global contra o terrorismo, devemos destacar as seguintes: a) a aliança principal e mais profunda com o Reino Unido, que coloca a este país na posição central de ser o único com capacidade de influir diretamente nas macro-decisões americanas; b) a aliança com a Alemanha, França, Itália, Japão, Austrália e Turquia (que implicou no envolvimento direto de forças militares desses países no teatro de guerra de Afeganistão) e com os países da OTAN em geral, que implica numa forte cooperação nas áreas de inteligência, policial e bancária para desmantelar células terroristas; c) a aliança com Rússia, que sepulta definitivamente a herança da Guerra Fria e reconhece uma parceria estratégica para este país em relação a governabilidade do Leste Europeu, do Cáucaso e da Ásia Central; d) a aliança com Paquistão, que obrigou ao governo de Musharraf a abandonar o apoio ao Taliban e a combater parcialmente as bases de terrorismo islâmico dentro de Paquistão, sendo este o caso de maior mudança de um país com relação à situação previa ao 11 de setembro; e) a aliança com a Índia, que reconhece a este país a plena legitimidade para combater o terrorismo islâmico na Caxemira, fortemente apoiado pelo Paquistão até o atentado ao Parlamento indiano de dezembro de 2001; f) a aliança com a China, que diminui a pressão ocidental com relação as violações dos direitos humanos neste país e reconhece o seu papel na governabilidade de Ásia Central; g) a aliança com o Irã, que favoreceu a inclusão plena da muito importante etnia hazara na Aliança do Norte em Afeganistão; h) a aliança com Israel, que permite a este país combater o terrorismo palestino sem os condicionamentos

externos anteriores ao 11 de setembro; i) a aliança com a maioria dos países islâmicos, que responsabiliza a seus governos pelo combate às redes terroristas existentes em seus países.

Chamamos a atenção para o fato que este tipo de alianças setoriais correm o risco de acompanhar excessivamente as necessidades do momento, trazendo no meio ou longo prazo problemas para governabilidade global. Os EUA deveriam aprender da experiência passada e evitar apoiar governos ou fazer alianças casuísticas, baseadas exclusivamente nos interesses do momento, que depois são descontinuadas. O próprio Afeganistão é um bom exemplo, quando os Mujahidim estavam combatendo a União Soviética foi feita uma aliança destinada a apoiar sua luta, mas depois da guerra e do colapso do comunismo soviético os EUA deixaram de manifestar interesse na região, produzindo assim um forte sentimento anti-americano armado, paradoxalmente, com armas americanas. O fato que as alianças sejam motivadas pela luta contra o terrorismo não deve impedir que todas elas estejam norteados na manutenção permanente de princípios civilizatórios claros, que impeçam à "criação" voltar-se contra o "criador". Caso contrário, acreditamos difícil que essa soma de alianças setoriais se potencializem de forma eficiente, servindo assim de suporte para uma verdadeira aliança global de efeitos civilizatórios no longo prazo.

Apesar da aliança contra o terrorismo ter tido uma decisiva vitória no Afeganistão (derrubada do regime Talibã, destruição de parte importante do coração de Al Qaeda, formação de um governo provisório em Afeganistão comprometido com a governabilidade global e a luta contra o terrorismo, e compromisso da maioria dos países desenvolvidos de contribuir na reconstrução de Afeganistão), o processo está longe de sua conclusão. A seguir destacamos os quatro principais fatores que ameaçam à governabilidade global no momento atual:

1) redes terroristas ancoradas no fundamentalismo islâmico, que continuam existindo em muitos países islâmicos do Oriente Médio, Ásia e África (apesar de terem agora um ambiente mais hostil para desenvolver-se e operar);
2) redes terroristas ancoradas no fundamentalismo islâmico, que continuam existindo dentro da diáspora islâmica em países não-islâmicos, principalmente na Europa e nos EUA (apesar da eficácia dos sistemas de inteligência e policiais que impediram até agora a realização de novos atentados, ainda quando houve a intenção declarada dos líderes da Al Qaeda de realizá-los);
3) dois países com regimes políticos extremistas (Iraque e Coréia do Norte), que continuam rejeitando inspeções internacionais efetivas com relação a posse e fabricação de armas de destruição em massa; e

4) os países pobres com Estados fracassados ou colapsados da África e Ásia estão infEstados de redes criminais sub e transnacionais (ligados ao tráfico de drogas, armas, migrantes, animais silvestres, prostituição e órgãos humanos) que são sempre um terreno fértil para o nascimento e desenvolvimento de redes terroristas. Para resolver este último problema, os países desenvolvidos deverão assumir parte dos custos e responsabilidades de reconstruir a governabilidade nos Estados fracassados e colapsados. Somente enfrentando decisivamente esses quatro problemas o mundo poderá ficar livre do terrorismo.

Os três meses e meio que transcorreram, desde o 11 de setembro até a inauguração do novo governo no Afeganistão, em 22 de dezembro de 2001, mostram uma nova realidade do poder mundial. O desempenho das forças armadas norte-americanas foi de uma extraordinária eficácia, muito superior ao previsto por todos os analistas, devido a uma nova combinação de três fatores: a) capacidade de bombardeio aéreo de longa distancia (B52 vindos da ilha Diego Garcia e B2 vindos do território continental dos EUA) de alta precisão; b) forças especiais de alta mobilidade no teatro de operações sinalizando eletronicamente com máximo de precisão os alvos para os bombardeiros; e, c) aviões não pilotados (Predator) em missões permanentes de monitoramento e ataque. Para perceber a importância da revolução tecnológica militar atual, basta comparar os dados sobre bombardeios de alta precisão em relação ao total, na última década: 10% na Guerra do Golfo; 30% em Kosovo; e 80% em Afeganistão. Depois da Guerra de Afeganistão, o poder militar global americano aumentou de tal forma que se aproxima da supremacia absoluta. Em virtude de sua capacidade de fogo aéreo, os EUA têm hoje um poder militar arrasador em qualquer região do mundo, sem necessidade de bases (próprias ou aliadas) próximas. Em função dessa superioridade quase absoluta do poderio militar americano, se assiste ao nascimento de uma nova constelação de segurança, com centro nos EUA, que deixa para o Conselho de Segurança da ONU (órgão que reflete a estrutura de poder de um mundo que não existe mais, no qual a superioridade americana era menor, como foi durante a Guerra Fria ou durante o período 1989-2001) apenas um papel de legitimador simbólico de decisões processadas e tomadas na relação bilateral dos EUA com os outros países militarmente importantes.

O ano 2001 foi tão intenso no plano político-militar que implicou duas mudanças sucessivas na doutrina da segurança nacional americana. Com efeito, a doutrina de segurança nacional, vigente durante a presidência Clinton, baseava-se na idéia de que os problemas de segurança nacional norte-americana eram

significativamente menores do que na Guerra Fria e significativamente inferiores comparados com as questões econômicas. A tradução militar dessa doutrina implicava que as forças armadas deviam estar preparadas para ganhar duas guerras convencionais simultâneas, em teatros distantes do mundo.

Com a chegada de Bush à Casa Branca, em janeiro de 2001, se formula uma nova doutrina de segurança nacional, concentrada na construção de uma estrutura de proteção militar (escudo anti-míssil e estruturas anti-terroristas internas) para o território americano e maior auto-suficiência energética dos EUA, com o objetivo de afastar as suas forças armadas do envolvimento direto nas áreas mais críticas do mundo. Depois do 11 de setembro, se formula com bastante rapidez uma nova doutrina de segurança nacional, baseada no combate integral ao terrorismo global, que considera inimigo imediato e direto dos EUA a todos os países que derem refúgio ou sejam tolerantes com as redes terroristas e aos países que pretendem desenvolver armas de destruição em massa.

Diferentemente da doutrina anterior, que pretendia isolar os norte-americanos da insegurança do mundo, essa doutrina globaliza a questão da segurança do país e é um novo e extraordinário acelerador da globalização em geral, a partir da globalização militar. Tanto para a primeira quanto a segunda doutrina Bush, as questões de segurança são mais importantes que as questões econômicas para o Estado americano, embora de um modo diferente que durante a Guerra Fria. A segunda doutrina Bush implica também a construção de um escudo antimíssil, mas seu perfil tenderá a ser mais negociado com a União Européia e Rússia. Um elemento decisivo, para o Estado americano poder enfatizar as questões de segurança é a disposição de sua população em aceitar os custos de uma guerra em termos de perdas de tropas (disposição que era quase inexistente nos anos posteriores ao fracasso na Somália, em 1993). Embora a questão do poderio militar seja decisiva, do ponto de vista de sua dinâmica funcional, na guerra contra o terrorismo estão em primeiro lugar as operações de inteligência, em segundo lugar as operações de *law enforcement* (de estruturas policiais e de estruturas destinadas a combater os ilícitos transnacionais) e em terceiro lugar as operações especificamente militares.

VIII

Os atos do 11 de setembro encontraram uma humanidade praticamente desapercebida quanto à importância e à atualidade do velho dilema entre civilização e barbárie e com crescente consciência do mundo como lugar único, porém

caminhando na direção de uma globalização multidimensional de características basicamente sistêmicas, onde "as coisas corriam sozinhas". Entramos agora num processo de construção de uma globalização mais reflexiva e decisionista, onde os principais atores da ordem mundial não terão condições de evitar as conseqüências de seus atos em termos de uma contribuição maior para um lado ou outro do dilema existente entre a civilização e a barbárie, onde os indivíduos terão que fazer suas opções conscientes, do mesmo modo que os principais atores da política internacional terão que tomar decisões realistas destinadas a impor pela força normas de direito universal em países e lugares submersos na barbárie (portanto, esvaziados de tais normas).[6]

Um aspecto civilizatório fundamental para ser incorporado na ordem futura passa pela reversão parcial do altíssimo poder que os mercados tiveram para organizar as sociedades durante a década de noventa. Esta alternativa é possível e provável, mas demandará de uma forte dose de decisionismo político a fim de impor uma estrutura de Estados pós-westfalianos hierarquizados, agindo como agentes de segurança e justiça global. Essa estrutura de Estados hierarquizados deverá ter no seu topo os EUA, em segundo lugar a União Européia, Japão, Rússia, China e Índia, e a seguir todos os outros Estados integrados na economia globalizada.

Esse sistema de segurança e justiça global tenderá a ser predominantemente intergovernamental (incluindo componentes trans-governamentais) e estará baseado no poder real dos países no inicio do século XXI, expressado como uma combinação dos seguintes fatores: consolidação e projeção do Estado de direito, tamanho e dinamismo da economia, intensidade do desenvolvimento científico-tecnológico, tamanho da população, recursos naturais disponíveis (terras agriculturáveis, água, biodiversidade, petróleo etc.), eficácia da governabilidade, recursos militares disponíveis e capacidade de projeção de poder. Esse enfraquecimento parcial dos mercados não implicará uma volta aos keynesianismo dominante até a década de oitenta (embora exista no curto prazo, um novo intervencionismo para diminuir os efeitos da crise sobre os setores econômicos diretamente afetados pelos atentados, como as companhias aéreas), mas acarretará uma expansão da esfera estatal (aumento da proporção do setor segurança pública no conjunto da economia) e o desenvolvimento de uma arquitetura de governabilidade global orientada a aumentar a segurança dos indivíduos e das sociedades menos dependente dos mercados, como a existente hoje.

A circulação global desenfreada de capitais especulativos que predominou na década de noventa terá que sofrer freios significativos, instalando-se controles sobre a lavagem de dinheiro derivado dos ilícitos transnacionais (os atuais paraísos fiscais

serão obrigados a mudar significativamente seu lugar na economia global). Vale a pena ressaltar que o Fundo Monetário Internacional não está à altura da complexidade da globalização financeira contemporânea. Em primeiro lugar, porque o FMI foi modelado por um sistema de fortes restrições a circulação internacional de capital privado predominante entre o fim da segunda guerra mundial e o início da década de 1970, longe portanto da realidade, de início do século XXI, de gigantesca circulação global de capitais. Como a realidade financeira global mudou sem que mudasse significativamente a estrutura e missão do FMI, este perdeu características de instituição voltada para a definição de políticas globais, para concentra-se mais especificamente em problemas dos países em desenvolvimento de América Latina, Ásia e África, criando assim um vácuo em relação à governabilidade do sistema financeiro global, sendo que este vácuo foi preenchido apenas parcialmente pela coordenação dos bancos centrais dos G7 e pelo Banco de Compensações Internacionais de Basiléia. E, em segundo lugar, porque no mundo atual não se pode presumir que os países pobres com os quais o FMI se relaciona tem condições de definir e assumir compromissos responsáveis no plano econômico e financeiro.

A intensidade da globalização econômica gerou uma certa esquizofrenia, na medida que o Sistema Bretton Woods reconhece por um lado a autonomia e soberania dos Estados para definirem suas estratégias econômicas nacionais mas, por outro, a atual dinâmica deixa aos Estados pobres (e as vezes também aos Estados médios) desprovidos de recursos para seguir outras alternativas que não sejam as definidas pelo FMI. Em outras palavras, hoje se tornou necessário redefinir o FMI dando-lhe poderes e atribuições globais, em condições de regular a circulação global de capitais e de coibir a lavagem de dinheiro derivada de atividades criminais e a evasão fiscal internacionalizada (esta última afeta fundamentalmente aos países emergentes, mas também aos países desenvolvidos e aos pobres). Uma nova estruturação e missão do Fundo permitiria garantir tanto a governabilidade global do sistema, quanto uma gestão adequada dos recursos dos países emergentes e pobres, que lhes evite ser sugados pelas forças especulativas do mercado mundial.

IX

Como conseqüência da luta contra o terrorismo global está havendo alguma pequena diminuição das liberdades civis e políticas nas sociedades democráticas ocidentais, em função da necessidade de atender aos problemas de segurança. Entre outras, algumas áreas que estão sofrendo importantes transformações em todo o mundo

são as relacionadas a: escuta telefônica, vigilância eletrônica, sigilo bancário, documentos de identificação, e controle para ingresso em aviões e em locais com multidões. Em paralelo a isso, existe um aumento da importância e do poder relativo das comunidades de segurança (militares, inteligência, polícia, indústria da segurança), tanto dentro como fora dos Estados nacionais (já que estão aumentando sensivelmente os processos de coordenação internacional dos sistemas de inteligência, segurança e militares).

O aumento na importância dessas comunidades se define em comparação com a década de noventa, mas não existem evidências que permitam prever que alcancem uma importância equivalente a que tiveram durante a Guerra Fria. Tudo isto se constituirá, certamente, num claro dilema civilizatório para as sociedades ocidentais mais avançadas, especialmente em relação aos direitos humanos, e para o conjunto da comunidade internacional, em relação ao conceito de soberania nacional. Sem dúvida, tanto os direitos humanos como o direito de soberania nacional deverão ser redefinidos de modo mais realista e universalista do que vem sendo concebidos até o presente.

Até dezembro de 2001 o único acontecimento que ameaça erodir a democracia dentro do mundo ocidental e a ordem executiva do presidente Bush criando tribunais militares especiais aptos para julgar sumariamente estrangeiros acusadas de vínculos com o terrorismo. É claro que esta ordem executiva não afeta a democracia quando se trata de julgar combatentes de Al Qaeda/Talibã feitos prisioneiros na guerra de Afeganistão, mas sim afeta a democracia no caso de julgamento de estrangeiros detidos dentro dos EUA. A ordem executiva de Bush tem despertado uma forte crítica tanto nas democracias ocidentais quanto dentro dos EUA (movimentos de defesa dos direitos civis, importantes setores do Partido Democrata e até alguns setores republicanos) e por isto é provável que sua regulamentação (no caso de estrangeiros detidos nos EUA) seja bastante mais próxima dos procedimentos de um tribunal civil que o intencionado originalmente pelo governo Bush. Fora de Ocidente, a aliança contra o terrorismo cria condições favoráveis para uma maior violação dos direitos humanos, por parte de alguns regimes autoritários e totalitários.

No contexto de uma luta global contra um terrorismo ancorado no fundamentalismo islâmico, os países ocidentais (muito especialmente os EUA), assim como a sociedade civil mundial, terão que assumir e resolver adequadamente seu próprio dilema em relação aos países islâmicos e ao Estado de Israel. Esse dilema é

particularmente difícil de enfrentar (e de entender) pelo alto grau de discordância da política e cultura ocidental com as regras das sociedades islâmicas, em particular, e fundamentalistas religiosas, em geral.

O islamismo é uma religião que não abre espaço nem contempla a realização de um projeto político particular. Por assim dizer, a sensibilidade islâmica se concentra muito mais em valores simbólicos que em aspectos concretos da realidade, em valores religiosos que em valores políticos. A rigor, o analista do mundo islâmico deve ter a coragem suficiente para perguntar-se até que ponto os valores que conformam esse mundo lhe permitem uma realização eficiente do Estado moderno. Durante o século XX, as principais potências ocidentais foram condicionadas por poderosas razões geopolíticas (primeiro, a ocupação da maior parte dos territórios do Oriente Médio, após a derrota do Império Otomano, e depois o controle das fontes de subministro de petróleo da região) e também por algum tipo de sentimento de culpa (por não ter feitos grandes esforços para garantir o cumprimento da Resolução 181 da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 11 de novembro de 1947, referida à partição da Palestina entre um Estado judeu e um outro árabe e a internacionalização da cidade de Jerusalém) para "tapar o sol com a peneira", negando-se a ir a fundo na questão islâmica.

Tivemos que chegar até o ano 2001 para entender que existia um problema com o Islamismo e não apenas com grupos de terroristas palestinos que reivindicavam os territórios ocupados por Israel. Mesmo um sintoma de tremenda barbárie, como a condena a morte de um escritor considerado culpável de ter escrito "versos satânicos" (Salmon Rushdie), pareceu chamar a atenção de Ocidente apenas como fato aberrante isolado. Não pretendemos confundir o islamismo com o fundamentalismo islâmico, mas também não podemos simplificar o problema dizendo que não existe uma carga de barbárie no primeiro. O islamismo já não é mais um tema exclusivo dos maometanos, o mundo atual não permite mais este exclusivismo.

O prêmio Nobel de Literatura de 2001, V. S. Naipaul, tinha provocado uma certa surpresa, a princípios dos anos noventa, quando comentou numa palestra que no islamismo a fé abole o passado anterior à conversão e que isso tinha enormes conseqüências civilizatórias (Naipaul, 2001). A explosão do pacífico Buda talhado na pedra da montanha, pelo Taleban, embora realizado por um regime fundamentalista, era um fato coerente e conseqüente com o islamismo. Essa fé que abole o passado e que coloca a Deus a governar os assuntos humanos, ao mesmo tempo em que facilita enormemente o crescimento das conversões nos países mais desenvolvidos de Ocidente, no limite, é produtora desse tipo de barbárie que encontramos nos seqüestradores dos aviões usados nos atentados de 11 de setembro.

Uma resolução adequada do dilema civilizatório atual em relação ao islamismo obriga a um esforço de compreensão, por parte dos países ocidentais da especificidade

das sociedades islâmicas, assim como a definir relações muito mais íntimas e pró-ativas entre Ocidente e o islamismo, baseadas não exclusivamente nas tradicionais questões políticas e econômicas, mas também em questões religiosas, culturais e simbólicas, em geral.

Nesse sentido, não parece existir uma questão de maior importância simbólica, incrustada no meio do terrorismo global contemporâneo, do que o problema palestino. Assim como depois da Segunda Guerra Mundial o problema judeu foi "globalizado", isto é, contou com a intervenção ativa das potências ocidentais e da União Soviética para encontra-lhe uma solução, o atual problema palestino também deve ser "globalizado" (no campo do direito e da política, porque já vimos que no campo do terrorismo está globalizado demais). Não se trata de alterar o caráter estratégico da aliança entre os EUA e Israel na região, mas sim de que os EUA devem repensar sua política tradicional de apoiar incondicionalmente o Estado de Israel. Às já mencionadas dificuldades para entender o islamismo, devemos neste caso acrescentar as dificuldades que os EUA têm para definir uma política externa mais ou menos isenta em relação a Israel, frente ao poderoso peso político do lobby judaico americano. Mas o que está sendo colocado hoje no debate não é mesmo que estava sendo colocado no dia anterior aos atentados, hoje temos detectado com clareza uma anomalia civilizatória da maior importância, que ontem mesmo permanecia oculta na escuridão, quase sem ninguém perceber.

XI

Obviamente, a luta contra o terrorismo global implica, a curto ou médio prazo, um re-posicionamento das forças anti-globalização, seja nos países centrais ou nos países emergentes da América Latina e outras regiões do mundo, com processos de democratização progressiva em andamento. No mundo posterior ao 11 de setembro haverá cada vez menos espaço para compromissos ambíguos com o estado de direito (do tipo que foi evidenciado poucas semanas antes dos atentados terroristas, por exemplo, nos choques de uma minoria extremista dos manifestantes com a polícia, na cidade de Gênova).

A nova situação obrigará a muitos atores a revisar e/ou confrontar-se com as conseqüências de atos inspirados nos remanescentes ideológicos do totalitarismo de esquerda que ruiu com o bloco comunista no fim dos anos oitenta. Que ainda existem esses remanescentes fica comprovado na ambigüidade demonstrada por setores importantes da sociedade civil de numerosos países da comunidade internacional. Enquanto, por um lado, os governos da maioria dos países expressaram uma clara

condenação dos atos de terrorismo (seja por convicção ou por conveniência) e se alinharam na luta contra esses atos, por outro lado, temos que a sociedade civil desses mesmos países muitas vezes ficou aquém de seus governos. No caso de tratar-se apenas de países islâmicos este fenômeno seria compreensível, mas chama a atenção que setores importantes da população de países não-islâmicos perderam menos tempo (e espaço nas suas declarações) em condenar os atentados e pedir o castigo dos culpáveis do que em justificar os acontecimentos a partir das injustiças cometidas pelos EUA pelo mundo afora. Esta conduta pode ser explicada, em parte, pelo estendido sentimento antiamericano que era prévio aos acontecimentos do 11 de setembro. Mas a rapidez com que esses setores passaram por cima de atos tão monstruosos para, a seguir, culpar à própria vítima pelo castigo recebido, denuncia a presença de algo mais que um simples sentimento antiamericano. Esse sentimento pode ser considerado óbvio nos países islâmicos, em função da identificação histórica dos EUA com Israel. Mas não é tão óbvio quando acontece em países emergentes do mundo ocidental. Nesse caso, devemos concluir que estamos frente a uma tentativa, consciente ou inconsciente, de politizar um ato que, a rigor, não pode ser politizado, por tratar-se de um ato de violência pura (que como já comentamos, sua autoria nem sequer foi assumida ou teve suas causas explicadas pelos seus responsáveis).

O caos ideológico que supõe esta atitude por parte de importantes setores da sociedade civil de muitos países só pode ser coerentemente explicado a partir da contaminação e confusão das críticas à globalização com utopias totalitárias de esquerda e de direita. Por este motivo, acreditamos que a maioria das forças antiglobalização tenderá no futuro a ser bastante cuidadosa nos seus passos, para evitar ser confundida com o terrorismo. Mas esta questão não é tão simples como parece, embora não possua a mesma urgência que a anterior questão islâmica, em longo prazo ela se constituirá num dilema civilizatório vital. Primeiro, porque está dentro de Ocidente e tem suas raízes no próprio Ocidente; e segundo, porque são forças que discutem a realidade apelando a valores ("religiosos") que pretendem estar acima de qualquer suspeita, inclusive da política e do direito. Aqui se manifesta o lado bárbaro do Ocidente, o qual não teve ainda um 11 de setembro que o trouxesse à luz.

XII

Certamente, uma análise pormenorizada da luta contra o terrorismo global e seus dilemas civilizatórios exigiria revisar em detalhe a cada uma das principais regiões do mundo, analisando em particular seus entraves políticos e culturais. Ainda que

não tenhamos espaço para tanto, gostaríamos de abordar brevemente o caso de América Latina.

Embora a América Latina seja um produto da civilização ocidental - o cientista político francês Alan Rouquié a definiu como "o extremo Ocidente" (Rouquié, 1987) – ela apresenta suficientes anomalias como para ser-lhe atribuída uma forte singularidade (Huntington, 1997). Talvez o primeiro de muitos paradoxos que atormentam a região seja que a região nasceu com a época moderna, mas foi colonizada por monarquias católicas (Espanha e Portugal) imbuídas de um forte espírito pré-moderno. Ainda que em diversos graus em cada país, a região vive tensionada basicamente entre três grupos étnico-culturais bem diferenciados: indígenas (pertencentes a civilizações autóctones que não se encontram em nenhuma outra parte do mundo), negros (trazidos de África como escravos em grandes quantidades) e europeus (na condição de conquistadores primeiro e imigrantes depois).

A América Latina poderia ser considerada uma subcivilização dentro da civilização ocidental, mas isto levaria a esconder a tremenda ambigüidade e ambivalência do latino-americano em relação a Ocidente. Todas as civilizações padecem algum grau de ambigüidade em relação a seus origens e identidade atual, mas acreditamos o caso de América Latina possui, de longe, a maior de todos. Não estaríamos dizendo nenhuma novidade se descrevêssemos a América Latina como uma cultura e uma população eminentemente sincréticas. Mas ainda que isto seja certo em boa medida, não nos parece que resolva o problema, já que o sincretismo suporia a existência de uma identidade mais definida e menos ambígua que a existente. De qualquer forma, nos parece óbvio que, em qualquer caso, América Latina tem ainda uma enorme tarefa pela frente. Os países latino-americanos podem manter-se numa ambigüidade sincrética em relação às suas origens, mas encontrarão cada vez mais dificuldades para avançar se não revisarem os fundamentos que sustentam sua ambigüidade em relação à globalização e ao Ocidente (tal como ficara evidente nas mostras de simpatia com os "motivos" que levaram aos atentados de 11 de setembro, por parte de importantes setores da opinião pública da região).

Para situar melhor o problema, digamos que, independentemente de eventuais declarações de um ou outro país, no início do século XXI apenas Chile e Costa Rica assumem-se plenamente como globalizados e ocidentais de fato e de direito. Em particular, chamamos a atenção para dois elementos (paradoxalmente, ao mesmo tempo contraditórios e complementares entre si) que condicionam fortemente o "subconsciente" latino-americano na direção da barbárie: a) o populismo autoritário, com raízes comuns na colonização ibérica e nas civilizações indígenas, que tem conseguido se reproduzir ao longo do século XX endeusando ciclicamente a diversos

caudilhos (políticos ou militares, de esquerda ou direita), dificultando a consolidação do Estado de direito, a democracia e a compreensão da importância suprema da lei por cima de qualquer outra coisa; a) a utopia do igualitarismo, fruto (mais uma vez) da união paradoxal entre o catolicismo da colonização ibérica (especialmente daquele que vem da vertente pró-indigenista de Bartolomé de las Casas) e as ideologias revolucionárias que vinham de Europa (especialmente daquelas inspiradas no contrato social de Jean-Jacques Rousseau), que tende a anular as responsabilidades do individuo frente à sociedade, fazendo-o acreditar que as desigualdades de desempenho entre os indivíduos são fruto de desigualdades históricas marcadas pela injustiça.

Obviamente, a crítica do igualitarismo não supõe legitimar o passado das sociedades latino-americanas, mas sim mostrar como o discurso do igualitarismo contra a injustiça, que no passado foi cometida contra classes ou grupos humanos, serve hoje para amparar o parasitismo e a irresponsabilidade social, impedindo o cumprimento de exigências básicas da sociedade moderna, como a correta avaliação dos méritos de cada indivíduo, assim como a correta aplicação da lei (já que, implicitamente, se pretende que o exercício da lei no presente abra exceções que contemplem as injustiças feitas no passado).

XIII

Vários dos dilemas enumerados acima poderão ter uma certa síntese, no tipo de atitude e comportamento que predomine, no médio prazo, nos países desenvolvidos em relação a assumir os custos e responsabilidades da governabilidade global e da produção de bens públicos globais (como mecanismos para um desenvolvimento econômico mais inclusivo e para enfrentar os problemas epidemiológicos e ambientais globais) e da reconstrução da governabilidade nos Estados fracassados e colapsados.

Estes custos e responsabilidades estariam associados à emergência de uma atitude/comportamento de tipo Plano Marshall na população dos países desenvolvidos. Lembremos que o Plano Marshall implicou destinar aproximadamente 3% do PIB norte-americano durante cinco anos (1948-52) para a reconstrução da Europa Ocidental e Japão. Dedicar uma proporção equivalente a 3% do PIB dos países desenvolvidos durante uma década teria um impacto gigantesco sobre a governabilidade do mundo sem impor um ônus significativo sobre suas populações.

A realidade da última década tem sido exatamente o contrário das necessidades da governabilidade global: a proporção do PIB dos países desenvolvidos destinada à ajuda ao desenvolvimento caiu aproximadamente, de 0,4% do PIB em 1990 para 0,2%

do PIB em 2000. A grande pergunta que fica hoje é até onde as atitudes e os comportamentos da população dos países desenvolvidos foram impactadas pelo 11 de setembro, em relação a sua disposição para assumir os custos e responsabilidades da governabilidade global. As evidências dos últimos quatro meses são muito limitadas e contraditórias. Apontando na direção da mudança, temos os compromissos já assumidos pela maioria dos países desenvolvidos de fornecer os recursos necessários para a reconstrução de Afeganistão e as concessões dos países desenvolvidas, na reunião da OMC em Catar, em relação aos direitos de patentes sobre medicamentos básicos para as populações pobres. Apontando na direção da continuidade do egoísmo predominante no período 1989-2001, temos as fortes resistências dos países desenvolvidos, na mesma reunião de Catar, para abrir plenamente seus mercados para as exportações de produtos agrícolas, alimentos, têxteis e calçados, vindos dos países pobres e emergentes.

A ameaça do comunismo possibilitou no começo da guerra fria que os EUA fossem generosos em pagar parte do custo da reconstrução da Europa e Japão e essa decisão teve um impacto decisivo no sentido de propiciar a vitória da democracia sobre o comunismo na segunda metade do século XX. Será a ameaça do terrorismo um fator suficientemente forte para impulsar um similar comportamento generoso dos países desenvolvidos no início do século XXI? Surgirão na maioria dos países desenvolvidos líderes com visão e capacidade de mobilizar seus eleitorados para um comportamento generoso, como parece ser anunciado em vários discursos e atitudes de Tony Blair desde 11 de setembro?

XIV

Concluindo, o mundo mudou definitivamente após 11 de setembro de 2001, não apenas pelos efeitos deletérios dos atentados, mas porque todos amanhecemos esse dia num mundo que não reconhecíamos bem. Alguns autores da modernidade, nos anos noventa, apostaram com otimismo no fim da história (e não apenas Francis Fukuyama), e também num mundo progressivamente homogêneo em que os fatores sistêmicos da globalização iriam resolvendo os problemas na medida que se apresentavam. Isso nunca foi assim, mas a diferença é que hoje ficou claro que *não* é assim.

O principal desafio (e oportunidade) que enfrenta a humanidade no presente é a construção de uma civilização universal. Como foi dito mais acima, a sociedade contemporânea é desafiada a construir uma globalização mais reflexiva e decisionista,

sabendo que por trás de todos os problemas colocados na agenda está sempre o velho dilema entre civilização e barbárie. Se dermos as respostas corretas à Esfinge, pela primeira vez na história estaremos em condições de aspirar a um estado de direito global.

Bibliografía

ARENDT, H. (1966) *Eichmann à Jérusalem*, Paris: Gallimard.

BENJAMIN, W. (1982) "Tesis de filosofía de la historia", em: ____ , *Para una Crítica de la Violencia*, México: Premiá Editora.

CASSIN, B. (1993) "'Barbarizar' e 'Cidadanizar' ou Não se escapa de Antifonte", em: Bárbara Cassin et al., *Gregos Bárbaros, Estrangeiros*, Rio de Janeiro: Editora 34.

HABERMAS, J. (1997) *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, volume II, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

HELD, D. et al. (1999) *Global Transformations*, Cambridge: Polity Press.

HORKHEIMER, M. e T. W. Adorno (1980) "Dialética do Iluminismo", em: Walter Benjamin et al., *Textos Escolhidos*, São Paulo: Abril Cultural (Os Pensadores).

HUNTINGTON, S. P. (1997) *O Choque de Civilizações*, Rio de Janeiro: Objetiva.

KEOHANE, R. O. e J. S. Nye (2001) *Power and Interdependence* (3ra. edição ampliada), New York: Longman.

LAQUEUR, W. (1999) *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*, Oxford: Oxford University Press.

NAIPAUL, V. S. (2001) "Nossa civilização universal", em: *no.com.br*, 25/11/2001.

ROBERTSON, R. (2000) *Globalização: Teoria social e cultura global*, Petrópolis: Vozes.

ROUQUIE, A. (1987) *Amérique Latine: Introduction à l'Extrême-Occident*, Paris: Seuil.

SERRES, M. (1991) *O Contrato Natural*, Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

SCHMITT, C. (1988) *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*, Cambridge: MIT Press.

Notas de referência

[1] Tíndaro – *Tu barbarizas, por ter permanecido muito tempo com os bárbaros!*
Menelau – *É grego respeitar sempre quem tem a mesma origem.*
Tíndaro – *E quanto às leis, de qualquer modo, não querer estar acima delas.*
(Eurípedes, *Orestes*, 485-487)

[2] No contexto da modernidade, Habermas (1997) estabelece que são válidas aquelas normas de ação que podem receber o assentimento de todos os possíveis afetados, enquanto partícipes de discursos racionais. Este princípio de validade é o filtro da razão que se torna necessário, precisamente, para retirar das normas a moral tradicional. Interessa destacar aqui que, para Habermas, a historia de Europa e os EUA na interpretação e realização dos direitos humanos indica um claro avanço da racionalidade no Ocidente.

[3] De acordo com a classificação de Huntington, essas civilizações são: Ocidental, Africana, Islâmica, Sínica, Hindu, Ortodoxa, Latino-Americana e Japonesa.

[4] De acordo com o registro de Homero, na Guerra de Tróia (episodio contemporâneo do surgimento da categoria de barbárie) já existiam regras que impediam qualquer uso arbitrário da violência. Um exemplo disto é Aquiles, que possuído pela fúria não conseguiu satisfazer seu desejo e foi obrigado a entregar o corpo de Heitor aos troianos para que estes dessem a seu herói um funeral apropriado.

[5] Talvez um dos maiores exemplos dessas tristes armadilhas contra a lógica e o bom senso (que o leitor provavelmente já deve ter encontrado em seu caminho) seja a comparação que alguns “intelectuais” de meios de comunicação de massa, fazem entre o numero de vítimas do World Trade Center e o número de crianças que morrem de fome por dia na África (ou em qualquer outro lugar), para concluir a seguir que se está querendo dar mais importância da que merecem aos atentados do 11 de setembro.

[6] Estamos aqui nos aproveitando livremente do conceito de decisionismo elaborado por Carl Schmitt (1988), aplicando-o à política mundial. Somos obrigados a reconhecer que o autor pensou este conceito no marco do Estado-nação, porém sua preocupação com a política mundial sempre esteve no centro de suas preocupações. Na medida que a essência do decisionismo não implica ausência e/ou anulação de valores ou normas de direito, mas a convicção de que em situações críticas os mesmos não podem ser escolhidos por meio de um processo de deliberação racional, ficando a decisão com o detentor do poder, acreditamos que é valido pensar (sobretudo depois do 11 de setembro) em alternativas decisionistas pró-civilizatórias, por partes dos EUA e os países da OTAN.

RELAÇÕES BRASIL ÁFRICA DO SUL: QUATRO DÉCADAS RUMO À AFIRMAÇÃO DE UMA PARCERIA DEMOCRÁTICA (1948-1998)

Mário Vilalva & Irene Vida Gala*

Resumo

A proximidade física e ideológica com a África do Sul, a partir do fim do regime de apartheid e a consolidação da democracia, tem levado o Brasil a procurar o adensamento das relações com tal país. Entretanto, historicamente as posições dos dois países nem sempre foram conciliatórias, principalmente diante do regime discriminatório sul-africano ao qual o Brasil era veementemente contra. Nesse sentido, o presente artigo relata o processo de aproximação e afastamento entre os dois países desde a inauguração formal do relacionamento em 1948.

Abstract

From the end of the apartheid regime and the democracy process consolidation, the physical and ideological proximity with South Africa has been taking Brazil to look forward to deepen their bilateral relationship. Historically the positions of both countries were not always one of conciliation, notwithstanding, especially in regard of the South-African discriminatory regime that Brazil held stiff objections. In that sense, the present article briefs the loose approach process on the relationship of these two countries, since its formal beginning in 1948.

"Os interesses políticos do Brasil na África do Sul existem, evidentemente, no presente, mas sua potencialidade natural seria encontrada no futuro próximo, quando o país se encontrar a si mesmo, seja violenta, seja pacificamente."

Correspondência enviada pela Legação do Brasil em Pretória Relatório do Posto. Ano 1961.

I – Introdução

Fechando o século XX, mais precisamente em dezembro de 2000, por ocasião da Reunião de Cúpula do Mercosul, em Florianópolis, Brasil, o Presidente Thabo Mbeki, da África do Sul, na qualidade de convidado especial ao evento[1], assinou o Acordo Quadro Mercosul – África do Sul, que formalizou a abertura de negociações entre o bloco sul-americano e esse país do cone sul da África com vistas à criação de uma área de livre comércio. A ocasião é propícia para avaliar a trajetória das relações entre aquele país africano e o Brasil, o principal promotor da aproximação comercial entre o Mercosul e a África do Sul[2]. Essa aproximação data de passado recente, tendo sido inaugurada

Revista Cena Internacional. 3 (2): 33-64 [2001]

* Ambos os autores são diplomatas e serviram, em épocas distintas, na Embaixada do Brasil em Pretória. O Ministro Mário Vilalva é o atual Diretor Geral do Departamento de Promoção Comercial e a Secretária Irene Vida Gala é a Chefe, substituta, da Divisão de África II. As opiniões expressas no presente texto são exclusivamente as de seus autores e não correspondem a posições ou políticas do Ministério das Relações Exteriores ou do Governo brasileiro.

após a plena democratização da África do Sul [3]. Antes disso, durante os anos do regime do *apartheid*, particularmente na década de 60, mas também no início dos anos 80, a localização geográfica e a comunhão de ideologias pró-Ocidente e anti-comunistas chegaram a fomentar justificativas para a formação de uma aliança militar entre os países ribeirinhos do Atlântico Sul, assente sobre pilares em Pretória, Brasília e Buenos Aires. A idéia, todavia, não prosperou. Foi preciso esperar, de fato, pela regularização da vida democrática nos países atlânticos para que se legitimassem as propostas naturais de estreitamento do leito do Atlântico Sul e de construção de pontes dinâmicas de cooperação cultural [4], econômico-comercial [5] e política [6].

O título deste trabalho remete à essência da história das relações entre esses dois países, que se inauguraram formalmente[7] em 31 de janeiro de 1948, quando, por troca de notas entre os Embaixadores do Brasil e da então União Sul Africana[8] em Londres, foram estabelecidas as relações diplomáticas entre os Governos brasileiro e sul-africano. A avaliação das relações bilaterais desde essa data revela a alternância de movimentos da parte brasileira, indicando, no conjunto de formuladores da política externa e de setores da sociedade brasileira, ambigüidades e dúvidas entre (a) *a busca de vantagens econômicas*, que se materializariam pelo estreitamento das relações comerciais e de investimento, em conformidade, portanto, com os ditâmes do interesse nacional, resumidos, desde os anos 30, “na perseguição dos elementos necessários para o desenvolvimento”[9]; (b) *a construção de uma parceria geoestratégica no Atlântico Sul*, idéia concebida originariamente na Escola Superior de Guerra, que tinha em conta não apenas a dimensão estratégica de defesa do Atlântico Sul contra a ameaça comunista, mas posteriormente, já nos anos 70, a percepção das possibilidades de expansão dos interesses brasileiros na África não pela luta ideológica, mas sim pela presença comercial[10]; e (c) *a afirmação de valores humanistas consagrados na Carta das Nações Unidas e na própria experiência multiracial da sociedade brasileira*[11], que repudiava, como se verá mais adiante, o regime de discriminação racial vigente na África do Sul.

Para a diplomacia brasileira, no entanto, o caminho seguido ao longo de pouco mais de quatro décadas, ou seja, de 1948 até a aprovação da Constituição de 1988, a inauguração das negociações pelo fim do *apartheid* na África do Sul, em 1989, e a libertação de Nelson Mandela, em 1991, registra a história de uma tensa dialética entre os valores e objetivos que inspiravam os distintos formuladores da política externa brasileira nesse período. A partir de 1990, com as mudanças ocorridas no Brasil e aquelas que já se pronunciavam de forma nítida no cenário sul-africano, a coerência substituiu as ambivalências, adensou-se a convergência interna quanto aos valores e objetivos determinantes na formulação das relações com a África do Sul, e os Governos

de Brasília e de Pretória não têm poupado esforços [12] no sentido de afirmar a compatibilidade de seus projetos nacionais e de inserção internacional, lastreados, ambos, no compromisso com a democracia e o desenvolvimento, em benefício não só de suas populações nacionais, mas em prol de uma ordem internacional mais justa e eqüitativa [13] .

A fim de apresentar a história dessa tensa dialética, os autores recorreram à correspondência oficial do Ministério das Relações Exteriores, grande parte já aberta à consulta dos pesquisadores, bem como aos textos de análise da política externa brasileira referentes aos Governos que se sucedem de Getúlio Vargas a José Sarney. A história das relações bilaterais nos anos 90 não é, portanto, objeto deste estudo pois, além de ainda muito recente, deve ser vista não mais da ótica das relações do Brasil com um Estado pária da sociedade internacional, como era a África do Sul do *apartheid*, mas sim sob o signo de relações com um país plenamente reinserido no contexto das nações, que apresenta uma infindável lista de interesses compartilhados e afinidades com o Brasil[14] .

Relativamente a cada período[15] das relações Brasil – África do Sul, pretende-se identificar os formuladores da política externa brasileira, eventuais correntes concorrendo pela determinação dos rumos das relações com Pretória, os valores exaltados por esses distintos atores e, finalmente, seus respectivos objetivos quer no conjunto do cenário internacional, quer mais propriamente no continente africano ou no contexto do Atlântico Sul. Tal exame de atores, inspirações ideológicas e seu propósitos, permitirá concluir, ao final, se terá havido, ou não, ao longo dessas quatro décadas, uma linha de continuidade e características recorrentes na política externa do Brasil para a África do Sul.

II. A África e a África do Sul no pós-guerra e na formulação da Política Externa Independente

O período entre 1948, quando são estabelecidas as relações diplomáticas entre o Brasil e a União Sul-Africana[16] , e 1960, data de lançamento dos fundamentos da Política Externa Independente (PEI), não registra fatos significativos na história das relações políticas entre os dois países. É pertinente, todavia, observar que o ato de estabelecimento dessas relações dá-se no contexto do pós-guerra, quando a União Sul-Africana, que havia lutado ao lado dos aliados, é acolhida no seio da comunidade internacional e participa dos trabalhos de fundação da ONU[17] . O então Primeiro Ministro sul-africano, General Ian Smuts, teve atuação destacada nesses trabalhos e foi um dos co-autores do Preâmbulo da Carta da Organização.

Naquele momento histórico, em que no Brasil se fortalecia, sobretudo nos meios militares, o propósito de uma aliança ocidental anti-comunista, a identidade de lealdades e a comunhão de objetivos estão referidos tanto na nota brasileira que formalizou o estabelecimento de relações diplomáticas, quanto na Exposição de Motivos ao Senhor Presidente da República nº 106, de 20 de outubro de 1947. O primeiro documento informa que:

> "*neste momento, em que as Nações Unidas estão empenhadas na preservação e consolidação de uma paz tão duramente conquistada, confio em que as relações deste modo estabelecidas se estreitam cada vez mais no futuro, para o proveito político, econômico e o cultural dos nossos povos*".

Já a Exposição de Motivos refere-se à "*solidariedade*" entre as nações que lutaram na II Guerra Mundial, o "*prestígio e importância*" da União Sul-Africana na comunidade internacional, e a "*similitude dos interesses (...) no seio das Nações Unidas*". À época, considerações ideológicas próprias da lógica do pós-Guerra, mais que interesses comerciais, aproximavam o Brasil da África do Sul[18] .

Em trabalho anterior, foi assim enunciada a importância do estabelecimento das relações diplomáticas entre Brasil e a União Sul-Africana:

> "*Até 1948, o Brasil possuía interesses muito limitados no continente africano. O relacionamento entre as duas costas do Atlântico, que se afirmara intenso até os fins do Império brasileiro, praticamente cessara na República e a influência direta de um lado no outro foi diminuindo na proporção em que, no Brasil, o interesse se fixava na integração das novas forças de trabalho oriundas da Europa (...) e, na África, o domínio dos países colonizadores era cada vez mais absorvente e exclusivo. (...)*
>
> *Os fundamentos em que repousavam a decisão brasileira de estabelecer relações diplomáticas com a África do Sul eram produto inerente à política externa brasileira do pós-guerra. Fundada nas raízes democráticas e cristãs, formuladas a partir dos interesses gerais do Ocidente e moldada em posições nacionais que se traduziam, quase exclusivamente, na defesa de princípios tidos como do Direito Internacional, favorecia ela as relações entre países, cujos governos partilhassem da mesma base sócio-cultural de matriz européia. A União Sul-Africana interessava mais porquanto pudesse corresponder a essas características do que como um país africano, de complexidade étnica e anseios, a rigor, estranhos à genuína formação histórica e cultural do Brasil.*"[19]

Durante os anos da guerra até 1948, a União Sul-Africana ainda não se convertera no país do *apartheid*. Foi a partir da vitória do Partido Nacional, naquele

ano, que se iniciou a construção de um arcabouço jurídico-institucional racista, consubstanciado na doutrina do *apartheid*, pregando a supremacia da raça branca e a segregação das populações nativas, bem como das comunidades de origem indiana[20]. As teses segregacionistas se associavam à intensa campanha anti-comunista.

As denúncias relativas à questão racial na União Sul-Africana ocorrem, pela primeira vez, na ONU, em 1952, apresentadas pelas nações árabes e asiáticas. Naquele ano, as instruções à delegação brasileira à VII Assembléia Geral da ONU, referentes ao item 22 – Tratamento de pessoas de origem Indiana pela União Sul-Africana, determinavam que:

> "*Dada a formação étnica do Brasil e as tradições jurídicas do povo brasileiro, este não pode deixar de manifestar seu pensamento e de lamentar a situação criada em um país amigo, em virtude de diferenças raciais. Dada, entretanto, a posição assumida pelo Governo da União Sul-Africana – que alega tratar-se de assunto de sua exclusiva jurisdição interna – a Assembléia Geral não deverá procurar intervir demasiadamente nesta matéria, limitando-se, sim, a assumir uma jurisdição tácita e amistosa, apelando às partes interessadas para que entrem em entendimentos tendentes a resolver a pendência, tendo em vista os princípios da Carta das Nações Unidas e da Declaração Universal dos Direitos Humanos.*" [21]

A posição brasileira traduz as fortes tradições no campo jurídico que marcavam, desde aquela época, o comportamento brasileiro nas Nações Unidas, e o sentido da conciliação, próprio a um país subdesenvolvido que se resguardava pela afirmação do princípio da não-intervenção nos assuntos internos de um país amigo. Ademais, mantinha-se no seio do segundo Governo Vargas, em particular no Itamaraty, e também em outros setores influentes da sociedade brasileira, firme convicção quanto à conveniência da manutenção de uma aliança ocidental, centrada em relações especiais com os Estados Unidos, que garantiriam ao país melhores condições para o desenvolvimento nacional.

Ainda nesse mesmo período, anterior a 1960, outro assunto que levou o Brasil a se pronunciar nas Nações Unidas sobre temas de interesse sul-africano foi a questão do Sudoeste Africano. Desde cedo o Brasil defendeu a tese de que o mandato da Liga das Nações havia sido transferido para as Nações Unidas, com todas as obrigações decorrentes[22]. Nesse sentido, posicionou-se contra a anexação do território pela União Sul-Africana e pela conveniência da sua incorporação ao sistema de tutelas da ONU. Na mesma linha, aderira anteriormente à recomendação de que o assunto fosse levado ao parecer da Corte Internacional de Justiça e, diante da intransigência sul-africana, aceitou fazer parte do Comitê Permanente para o Sudoeste Africano para monitorar a

evolução dos acontecimentos no território[23]. Mais tarde, atendendo a convite do Presidente da XII Assembléia Geral, integrou o Comitê de Bons Ofícios da ONU, que buscaria, sem sucesso, uma solução alternativa para o *status* político do território[24].

Em 1952, o Brasil apoiou a inclusão de item sobre o *apartheid* na agenda da ONU[25] e, desde então, mas sobretudo a partir da segunda metade da década de 50, revela consciência da gravidade do problema sul-africano. Esse período coincide com as primeiras independências na África Subsaárica.

Durante esses anos, o Brasil optava por uma postura multilateral crítica à África do Sul na mesma tradição do discurso jurisdicista característico da diplomacia brasileira. Em termos práticos, o distanciamento da África do Sul era quase absoluto e o mais relevante era a manutenção da opção pró-ocidental da política externa brasileira.

No Governo Juscelino Kubitschek, a diplomacia brasileira, já plenamente comprometida com os planos nacionais de desenvolvimento, mantém a mesma postura no âmbito multilateral nos temas relativos à União Sul-Africana. No domínio bilateral, o diálogo político resume-se à presença dos respectivos representantes diplomáticos nas capitais dos dois países, e o intercâmbio comercial é desprezível. Em 1960, as exportações brasileiras para aquele país correspondiam a 0,5% do total das exportações brasileiras (US$ 6,688 milhões) e as importações, que somavam pouco mais de US$ 400 mil, eram percentualmente ainda mais insignificantes (0,0%). Para Pretória, o relacionamento bilateral tampouco tinha atrativos, inclusive pela nítida intolerância com países multiraciais, como o Brasil. A propósito, o Ministro Plenipotenciário do Brasil informava[26], em 1961, que:

> "*Os sociólogos sul-africanos e boers, lançando suas vistas para a América Latina, e para o Brasil em particular, nos consideram como países "bastardos", onde a miscigenação indiscriminada não teria sido conduzida visando a um fim político ou social predeterminado, mas, sim, em obediência às simples inclinações da luxúria, injustificável perante a palavra divina e inaceitável em termos da civilização ocidental.*"

Se, nos anos 50, as relações com a União Sul-Africana ainda não pareciam causar maiores constrangimentos ao Brasil no cenário internacional, a relação com Portugal, particularmente após a assinatura do Tratado de Amizade firmado em 1953, começava a mostrar ao Brasil as dificuldades advindas do alinhamento com um colonialismo já visivelmente anacrônico.

Vozes dissidentes no Brasil reclamavam do fechamento das opções de comércio com as colônias portuguesas por força do Tratado de 1953 e sustentavam que a descolonização abriria novos mercados para o Brasil. Entre essas vozes, diplomatas

brasileiros progressistas que haviam participado dos movimentos revolucionário dos anos 30 e do Governo Dutra, tais como Oswaldo Aranha, Álvaro Lins e Adolpho Justo Bezerra de Moraes, reconheciam, naqueles anos de distensão, espaço para busca de certa autonomia por parte do Brasil relativamente às superpotências. Intelectuais e o nascente "lobby" negro, este último destituído completamente de poder e influência, coincidiam com as posições mais progressistas da diplomacia também favoráveis à aceleração dos processos de independência na África. Na Presidência da República, porém, e junto aos setores exportadores brasileiros que temiam a concorrência das exportações africanas para a Europa, mantinha-se a opção pelas ligações privilegiadas com Portugal e com o Ocidente, que viabilizariam a modernização industrial e o desenvolvimento do Brasil do Presidente Juscelino Kubitschek.

A conivência com a orientação política de Portugal na África revelou aos sul-africanos, nos anos seguintes ao golpe militar de 1964, as possibilidades de uma aproximação maior com o Brasil.

Antes, porém, da posse do Governo Castelo Branco, o Presidente Jânio Quadros, possivelmente inspirado pelos textos de Bezerra de Moraes e outros intelectuais da década de 50, formulara, em 1961, a PEI e as relações Brasil-África ganharam uma nova dimensão[27] . A aproximação com aquele continente, como toda a nova política externa brasileira, passaria a refletir a busca por maior autonomia, bem como mercados, na África, na Ásia e também nos países socialistas, para garantir a expansão capitalista coordenada pelo Estado e o projeto desenvolvimentista. Nos anos da PEI, novos valores inspiravam a diplomacia brasileira, como o direito à auto-determinação, mas, como diria o Chanceler San Tiago Dantas[28] , também a legítima aspiração do Brasil ao "desenvolvimento e à emancipação econômica autônoma".

No curto período do Governo Quadros, inaugurou-se oficialmente a percepção de que o Atlântico Sul seria a área de expansão dos interesses brasileiros, sobretudo comerciais, inclusive como forma de se contrabalançar a influência soviética.

A partir de 1961[29] , portanto, subjacentes ao desenvolvimento das relações Brasil – África do Sul estariam os interesses brasileiros na África Negra, conforme se percebe em correspondência enviada à Secretaria de Estado das Relações Exteriores (SERE) pelo Encarregado de Negócios da Legação em Pretória[30] que comenta:

> *"Tal preocupação [com o comércio] não deverá ir ao ponto de prejudicar nossos legítimos interesses políticos num continente onde 200 milhões de não-brancos vêem com simpatia, quando não com admiração, nosso sinceros esforços de viver harmoniosamente numa sociedade sem preconceitos raciais de qualquer espécie."*

Desde esse momento, em que o Brasil se vê, pela primeira vez, perante as "*duas portas*" de abertura para a África[31] , as relações Brasil – África do Sul se caracterizaram pela consciência de que, naquele continente, era preciso compatibilizar duas ordens de interesses: os econômicos e os políticos. Em outros termos, que seria preciso buscar a síntese dialética entre o compromisso com o desenvolvimento nacional, assente sobre o modelo exportador e de substituição de importações, e os valores assumidos pelo Brasil ao assinar a Carta das Nações Unidas e a Declaração dos Direitos Universais. Os primeiros deveriam ser preservados e mesmo expandidos, como forma de garantir o desenvolvimento brasileiro. Consequentemente, não se deveriam preterir as relações comerciais com a África do Sul. Em seu relatório do posto, do ano de 1961, o chefe da missão em Pretória escreveu:

"*Economicamente falando, diríamos que os interesses brasileiros na República da África do Sul, (...) são os mais sadios e, em termos de saldos para a nossa balança comercial, os mais elevados.*"

Pouco adiante, no mesmo relatório, reconhecia, porém, o interesse político em constituir e desenvolver relações de amizade com as nações africanas independentes, porque a PEI passou a buscar mais aproximação com países que, sobretudo nos foros internacionais, pudessem coordenar esforços para o estabelecimento de uma nova ordem econômica internacional e para a superação do subdesenvolvimento. Eis o texto:

"*Os interesses políticos do Brasil na África do Sul existem, evidentemente, no presente, mas sua potencialidade natural seria encontrada no futuro próximo, quando o país se encontrar a si mesmo, seja violenta, seja pacificamente.*"

As diferenças entre as percepções do Presidente Quadros e setores de oposição no Brasil, os quais prosseguiam defendendo, por exemplo, uma aliança exclusiva com os Estados Unidos e conseqüentemente com a África do Sul, em detrimento das novas opções da PEI, terão levado, entre outras razões, à renúncia de Jânio Quadros. O importante é registrar que as orientações da política externa do período Quadros forjaram as primeiras manifestações de um ecumenismo comercial que seria retomado nos anos 70, com a supremacia do modelo nacional-desenvolvimentista, de viés nacionalista, sobre os defensores do modelo de desenvolvimento associado[32] .

Ainda durante a implementação da PEI, mas já no Governo Goulart, o Brasil obtém, em 1962, o apoio sul-africano para sua candidatura ao Conselho de Segurança da ONU, durante a XVII Sessão. O Governo de Pretória buscava com isso apoio

posterior brasileiro em um tema que já ganhava dimensão nas discussões onusianas – a questão das sanções contra o regime sul-africano. Não obstante, em 1963, a delegação brasileira foi favorável à aplicação de sanções[33], o que justificou manifestação oficiosa de "*estranheza profunda*" por parte do Governo sul-africano[34].

No final de 1963, os dados do comércio bilateral Brasil – África do Sul mantinham-se em níveis inexpressivos[35].

III. Os Governos militares e o nacional-desenvolvimentismo perante a afirmação da identidade nacional brasileira

A política externa brasileira que acompanha a vigência dos primeiros governos militares não traz mudanças significativas ao relacionamento Brasil – África do Sul. Manteve-se a orientação que, desde o início da década de 60, inspirava as relações bilaterais, ou seja, a tentativa de compatibilizar a presença brasileira na África Negra, onde crescera o número de países independentes e sua conseqüente projeção no cenário internacional, e na África sob o domínio das minorias brancas, assegurando as vantagens do comércio com a África do Sul e a amizade do grupo afro-asiático[36].

Mesmo durante o primeiro governo revolucionário, quando há a reformulação doutrinária da PEI e se enfatiza o conceito de segurança coletiva no Atlântico Sul, as relações diplomáticas com a África do Sul não registram alterações, revelando, ao contrário, a existência de um corpo conceitual consistente, inspirador da ação diplomática brasileira. O discurso de crítica ao *apartheid* se mantém, ao mesmo tempo em que se realizam as opções da diplomacia econômica, propugnando pela diversificação de mercados, sem excludências, inclusive no tocante à África do Sul – principal parceiro comercial do Brasil na África até 1974. Tais conceitos haviam sido elaborados por uma geração de técnicos do Itamaraty que se formara, à época da PEI, nos foros multilaterais[37].

Exemplos dessa continuidade, centrada na condenação ao *apartheid* e na diminuição dos contatos políticos entre os dois governos, pode ser verificada com a reprodução de trechos da correspondência confidencial entre a Secretaria de Estado e a Legação em Pretória e a Missão junto às Nações Unidas. Em agosto de 1964, após aprovar resolução contrária aos interesses sul-africanos, no Conselho de Segurança, o recém-instalado Governo brasileiro, por não se poder manter "*indiferente à política racial*" daquele país, envia nota ao Departamento de Assuntos Estrangeiros em Pretória, formulando

> *"seu mais ardente apelo ao Governo da África do Sul, no sentido de que procure examinar a possibilidade de uma contribuição positiva à implementação das decisões do Conselho de Segurança"*[38] .

Além dessa medida exortatória, o Brasil também sediou, em 1966, o Seminário Internacional sobre o *apartheid*, fato que justificou correspondência enviada pela SERE à Legação em Pretória, em julho de 1965, cujo conteúdo esclarece que

> *"a princípio, foi a SERE contrária à idéia, receando que em tal Seminário pudessem ser levantadas moções contrárias à política e aos interesses nacionais, como seria qualquer resolução que recomendasse o rompimento de relações diplomáticas e comerciais com a África do Sul. Essa posição inicial, entretanto, foi modificada em face dos argumentos apresentados pela nossa missão junto à ONU que temia os profundos ressentimentos que uma negativa do Brasil despertaria no Grupo Africano, podendo mesmo provocar a falsa impressão de que teria havido uma mudança de posição do Brasil no trato da questão do apartheid"*.[39]

Em 1965, o Chanceler Vasco Leitão da Cunha esclareceu à Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal que a Legação em Pretória não fora elevada ao nível de Embaixada em razão da política aparteísta[40] , mas que a manutenção de uma missão naquele país justificava-se

> *"pela necessidade de manter naquela área de tensão internacional, um posto permanente de observação. (...) (Enquanto que) do ponto de vista econômico, a África do Sul (...) constitui o melhor mercado da África Subsaárica para as exportações brasileiras"*.[41]

Os excertos acima de documentos oficiais revelam que, a despeito de o Brasil se engajar, após 1964, no que Carlos Estevan Martins chamou de "cruzada anti-comunista"[42] e, também, apesar de África do Sul acreditar na possibilidade de relações mais estreitas com o Brasil na área política e principalmente estratégica, em razão de o país estar submetido às lideranças militares[43] , os fatos registrados no período que vai de 1964 a 1972 não demonstram que o Brasil buscasse qualquer cooperação com a África do Sul que escapasse ao estrito domínio dos interesses econômicos do país, traduzidos na diretriz presidencial de aumentar as exportações brasileiras[44] e viabilizar o desenvolvimento econômico nacional. O momento internacional de distensão entre as superpotências, sobretudo a partir de finais dos anos 60, favorecia, ademais, a busca de opções não-alinhadas, a flexibilização diplomática e as tentativas de redução do grau de dependência brasileira no tocante aos Estados Unidos.

Alguns desses fatos – a visita do Chanceler sul-africano, em julho de 1966; o patrocínio oficial à presença brasileira em feiras industriais sul-africanas, nos anos de 1967, 1968 e 1970; a autorização para abertura de escritório comércial da África do Sul no Rio de Janeiro, em 1967; a concessão, em 1969, de linha de crédito no valor de US$ 5 milhões, da *Industrial Development Corporation*, da África do Sul, ao BNDES, destinada a financiar importações brasileiras, notadamente de bens de capital de aplicação no setor mineiro, embutida a cooperação técnica na área da prospecção; a inauguração dos vôos semanais entre Joanesburgo e Rio de Janeiro, em novembro de 1968; a inauguração de linha do Lloyd brasileiro para portos sul-africanos, em 1970; a criação, em Joanesburgo, em 1971, por iniciativa da Confederação Nacional do Comércio, da Câmara de Comércio Brasil – África do Sul; e, sobretudo, as especulações sobre um Pacto de Defesa do Atlântico Sul entre Brasil, Argentina, Austrália, Nova Zelândia e África do Sul, recorrentes desde 1967, são lembrados como exemplos da aproximação ocorrida após 1964, entre Brasil e aquele país do sul da África. Análise da correspondência diplomática da época deixa clara, no entanto, a natureza eminentemente comercial dos contatos com a África do Sul. A visita do Ministro Muller, por exemplo, foi precedida por missão comercial, face às exigências do Itamaraty para que ficassem claros os propósitos econômicos da visita. Da mesma forma, as novas linhas do transporte aéreo facilitariam a circulação das mercadorias e também dos empresários.

Os primeiros Governos militares, em particular Costa e Silva e Médici, ao mesmo tempo em que zelavam pela manutenção de percepções ocidentalistas no país, procuravam, no exterior, as oportunidades para acelerar o processo de desenvolvimento industrial e desenvolvimento nacional, fazendo uso do que o período Costa e Silva cunhou como a "diplomacia da prosperidade" e valendo-se do predomínio das visões estratégicas do comércio sobre as perspectivas limitadas dos geopolíticos, ou seja, do predomínio da noção de segurança econômica, segundo a qual a segurança deve subordinar-se ao desenvolvimento[45] .

No que se refere ao Pacto de Defesa, acima mencionado como aparente sinalização da aproximação à África do Sul, anote-se não haver registros, nem jornalísticos, nem oficiais, em que as altas lideranças políticas do país, ou os diplomatas brasileiros, admitissem sequer a hipótese de sua formulação.

Houve sempre setores da sociedade brasileira, cultores da inspiração ocidental como determinante da inserção internacional do Brasil e de sua própria identidade, que se mostravam favoráveis a uma aliança estratégico-militar com a África do Sul, embora o Itamaraty tenha repetidamente confirmado sua posição contrária a uma aproximação política ou mesmo militar com as autoridades sul-africanas.

Correspondência enviada pela SERE à Legação em Pretória[46], revela terem havido, à época dos primeiros rumores sobre o Pacto do Atlântico Sul, contatos diretos em 1967, entre o Chefe da Legação em Pretória e o Ministério da Marinha no sentido de dar andamento a tratativas relativas à idéia da formação do Pacto. O episódio, considerado como insubordinação do diplomata brasileiro, justificou firme repreensão oficial[47] e confirmava a disposição do Governo brasileiro de restringir os contatos com Pretória a vínculos comerciais, exclusivamente decorrentes da avaliação então preponderante do interesse nacional brasileiro[48] – o nacional-desenvolvimentismo e a otimização dos instrumentos diplomáticos para impulsionar o crescimento das exportações brasileiras.

Ainda que aparentemente, ou por razões estratégico-ideológicas, fosse favorável a uma possível proposta sul-africana sobre cooperação naval e militar no Atlântico Sul, a Marinha Brasileira jamais advogou, publicamente, um acordo com a África do Sul. Ainda não são conhecidos estudos sobre os documentos daquela Força relativos ao período, os quais poderão trazer novas informações. Sabe-se, todavia, que, por pressões da Marinha, o Governo brasileiro recuou em sua posição inicial contrária à realização, em 1971, de Regata Internacional Capetown – Rio[49].

É pertinente observar que, à época, perante a negativa peremptória do Governo brasileiro em formar um pacto militar anti-comunista no Atlântico Sul[50], compreensível também em função da emergente rivalidade com os Estados Unidos já no Governo Médici, a opção que se colocava à diplomacia brasileira seria o atendimento a possíveis pressões internas pelo rompimento de relações diplomáticas ou comerciais, como se traduz da leitura do trecho da comunicação enviada a Pretória em julho de 1965. Ainda de acordo com a análise do mesmo documento, tais medidas eram entendidas como contrárias à política e aos interesses do país[51], consubstanciados, como anteriormente referido, na busca do desenvolvimento econômico e social e no conceito de segurança econômica. Pouco se admitia, naqueles anos, o impacto que sanções, sobretudo econômicas, contra o regime de Pretória poderiam acarretar com vistas ao estrangulamento da economia sul-africana[52] e ao possível desmantelamento da legislação aparteísta[53].

Os setores da sociedade civil brasileira eventualmente mais identificados com a luta pelos direitos das minorias e pelo fim do *apartheid*, em um momento que coincidia com a promoção do elemento africano na identidade nacional brasileira, encontravam, durante o período de exceção então vivido pelo Brasil, pouco espaço público para apresentar críticas à política externa brasileira e, mais especificamente, à manutenção de relações diplomáticas com a África do Sul.

A despeito das resistências às sanções contra a África do Sul por entendê-las prejudiciais aos interesses brasileiros, foi assinado, em 28/07/70, o primeiro decreto

presidencial restringindo livre comércio com a África do Sul. Tratava-se de um embargo à venda de armas e conformava-se com determinação do Conselho de Segurança da ONU.

Outra perspectiva para a avaliação da política externa brasileira com relação à África do Sul nos primeiros anos de governos militares diz respeito à reedição do alinhamento automático com os Estados Unidos. Por essa perspectiva,

> "*embora o Itamaraty tenha logrado manter a essência da postura brasileira em relação ao apartheid, a interpretação de que a África do Sul, malgrado o seu problema interno, estaria enquadrada dentro do bloco Ocidental, a tornava necessariamente uma aliada do Brasil contra a ideologia totalitária do Leste. Deveria, pois, ficar claro que a posição contra o racismo não significava um gesto inamistoso nas relações com Pretória. (...) [mas sim] um instrumento de fidelidade à política norte-americana, debitando-se quaisquer contradições na luta contra o comunismo*"[54] .

Exemplo disso é a abstenção brasileira, em 1964, juntamente com os Estados Unidos, na resolução do Conselho de Segurança que solicitava anistia para os condenados no julgamento de Rivônia, entre os quais figurava Nelson Mandela[55] . Naquele ano, a diplomacia de Castelo Branco reorientara-se no sentido de retomar uma clara aproximação com EUA, em oposição à autonomia tentada pela PEI.

Durante os primeiros governos militares até a posse do General Geisel, os números do comércio Brasil – África do Sul dão indícios ainda incipientes de crescimento. Mais importantes que os números absolutos desse comércio[56] é a avaliação dos números relativos, sobretudo em função da abertura brasileira para a África Negra, em 1972, e do aumento do volume de comércio com os países exportadores de petróleo, a partir de 1973. Até 1969, as exportações para a África do Sul representavam mais de 60% das vendas brasileiras para o continente africano, garantindo, até 1972, os maiores saldos da balança comercial brasileira com países daquele continente.

A expansão das trocas comerciais ocorre no contexto do grande dinamismo da economia sul-africana no período entre 1966 e 1974, que registra um aumento médio anual do produto interno bruto da ordem de 12,4%. Em 1973, mais especificamente, o crescimento alcançou 22,1%, fazendo da economia sul-africana uma das mais modernas e rentáveis do mundo. Nesse ambiente, cresceram os investimentos estrangeiros e ampliou-se a diversidade das atividades produtivas, que passaram a incluir desde setores estratégicos e indústria bélica, até um sofisticado setor financeiro. *Pari passu* com os avanços econômicos do país, internamente, o Governo do Primeiro Ministro Johannes Vorster defendeu e conduziu um conjunto de mudanças na

legislação aparteísta que não alteraram a substância da política segregacionista, mas modernizaram-na e tornaram-na mais palatável para o Ocidente[57] seduzido pelos índices do crescimento econômico sul-africano. Ademais, são desse período as primeiras teses do Governo de Pretória segundo as quais o desenvolvimento econômico seria, a médio e longo prazos, a principal via pacífica para a gradual abolição do *apartheid*. Como o tempo viria a comprovar, com a instalação de uma política agressiva contra os países vizinhos na década de 80 e com o endurecimento das práticas internas de violência, o desenvolvimento econômico serviu para fortalecer o regime, conferindo-lhe melhores meios para o combate aos movimentos de libertação.

O ambiente internacional em que se formulava a política externa brasileira para a África do Sul nesse período já foi, anteriormente, assim contextualizado:

> "*A despeito da animosidade quase uniforme contra a política racial de Pretória, o novo estilo de governo introduzido por Vorster, de traços liberais na aparência, de compromisso com a luta anticomunista, de abertura econômica ao exterior e de benevolência no relacionamento com as novas nações africanas, ajudava a África do Sul a obter de seus parceiros ocidentais o atestado de boa conduta e o título de sócio de um clube restrito de países beneficiados com a complacência dos interesses vitais do hemisfério. Enquanto a tese do desenvolvimento econômico como instrumento de dissuasão do apartheid se encarregava de mascarar a rentabilidade da operação, os interesses estratégicos evitavam as sanções, a persuasão amistosa substituía o isolamento e a opção pela reforma pacífica prudentemente afastava o clamor pela revolução.*"[58]

Nos anos que antecederam, portanto, o relançamento da política externa brasileira na África[59], na gestão do Presidente Ernesto Geisel, as relações do Brasil com a África do Sul estiveram motivadas pelas possibilidades de expansão do comércio bilateral, pela cruzada anti-comunista e pelo entusiasmo generalizado das nações ocidentais com a emergência de uma potência econômica no continente africano. Esse já era um período em que se manifestava, no entanto, de forma bastante nítida, a ambivalência e contradição entre o discurso multilateral enfático contra o *apartheid* e a expansão do comércio bilateral e dos laços econômicos. A tensa dialética que se impunha ao formulador da política externa brasileira, submetido às pressões tanto de grupos nacionais que defendiam distintas posições, como as teses ocidentalistas e de aproximação à África branca sustentadas pelo Ministro Delfim Neto, quanto de grupos que defendiam a aproximação com a África negra como estratégia para a superação da vulnerabilidade energética[60], subsistia como a melhor opção política para o Brasil. Assim, às investidas de Pretória por uma maior aproximação com os países sul-

americanos, bem como à dinâmica adquirida nas relações comerciais, o Governo brasileiro contrapunha um inequívoco apoio a toda a iniciativa de condenação moral ao *apartheid* e à ocupação ilegal da Namíbia[61] . Ademais,

> *"... justificando a sua posição contrária às sanções econômicas e comerciais, de resto consideradas inúteis diante da omissão dos principais parceiros sul-africanos, [o Brasil] aderiu à tese da educação, e não da força, como meio para a eliminação do preconceito. Nessa linha, passou a considerar que qualquer iniciativa com vistas a isolar a África do Sul tendia a exacerbar os ódios e a sacrificar, em última análise, a população que já era vítima do apartheid. Com sentido semelhante, qualificar-se-ia de contraproducente a sua expulsão dos organismos internacionais, porquanto se perderia o liame jurídico que fazia com que o problema pudesse ser examinado à luz dos postulados das Nações Unidas. Por tudo isso, o Brasil vai favorecer o intercâmbio e o contato direto com a África do Sul."*[62]

Como em todo o contexto das relações do Brasil com a África do Sul até 1975 – ano das independências das ex-colônias portuguesas na África, até os últimos momentos do Governo Médici, a histórica relação privilegiada com Portugal e a conseqüente pressão do "lobby" português no Brasil também favoreciam, juntamente com os ganhos do comércio, a manutenção dos discretos vínculos com Pretória.

IV. O Pragmatismo responsável projetado sobre a África e suas conseqüências

Os primeiros anos da década de 70 revelaram a gradual distensão entre as superpotências, a paulatina consciência do anacronismo da posição portuguesa na África, a crescente maturidade política e econômica do Brasil no cenário internacional e a consciência da vulnerabilidade energética brasileira. Esses fatos fariam consolidar a direção dos interesses brasileiros na África Austral e teriam conseqüências para o conjunto das relações do Brasil com a África do Sul.

Em 1972, após a missão do Ministro Gibson Barbosa a nove países da África Ocidental, e a conseqüente adoção de mecanismos financeiros de incentivos à exportação, há um impulso no comércio com o conjunto do continente africano e reduz-se o peso relativo do intercâmbio com a África do Sul. Se até 1972, excetuado o ano de 1970, a África do Sul ocupou o primeiro lugar como destino das exportações brasileiras na África, em 1978 já ocupava a quarta posição. A missão Gibson descortinou ainda convergências políticas entre o Brasil e o continente e revelou aos brasileiros a

viabilidade do relacionamento com a África subsaárica, reduzindo o entusiasmo nacional exclusivamente pelo mercado sul-africano.

O colapso do império colonial português, em 1974, alterou o quadro regional e as relações da África do Sul com o mundo. A vitória, pelas armas, dos movimentos de libertação nesses países estimulava os movimentos anti-aparteístas sul-africanos. Internamente a África do Sul ampliou a repressão, culminando, por exemplo, com o massacre do Soweto, em junho de 1976. No cenário internacional, assumia, nos EUA, o Governo Carter, que ampliou a pressão sobre Pretória em defesa dos direitos humanos e pela supressão do *apartheid*, alegando que a discriminação racial era a responsável por injustiças sociais e pela aproximação dos movimentos de libertação com o bloco soviético. A política da nova administração norte-americana permitiu reeditar, e desta vez com mais vigor, uma política multilateral, nas Nações Unidas, de pressão contra a África do Sul. Ampliaram-se as críticas da comunidade internacional e, em novembro de 1977, o Conselho de Segurança da ONU decretou o embargo compulsório de armas contra a África do Sul. O país encontrava-se isolado no cenário diplomático internacional, compelindo suas lideranças a aceitarem o lançamento de negociações para a independência da Namíbia, com a criação do Grupo de Contato[63] .

Neste contexto bastante adverso à África do Sul, a política externa do Governo Ernesto Geisel introduziu novos conceitos à diplomacia brasileira, com nítidos reflexos nas relações do Brasil com a África do Sul. O pragmatismo responsável de Geisel, voltado para a eficácia, movido pelo interesse nacional e direcionado para o desenvolvimento econômico e social, impunha também responsabilidade a um país que se dispunha a contatos internacionais mais ecumênicos e menos comprometidos com alinhamentos ideológicos. O momento requeria flexibilidade diplomática e ruptura com posições ideológicas tradicionais pró-Ocidente. A África pôde, a partir de então, se converter em uma prioridade, manifesta em discursos, viagens e demais atos bilaterais.

O fim do colonialismo português permitiu que o discurso oficial brasileiro, com inegável apoio também de grupos de oposição interna ao regime Geisel e Figueiredo[64] passasse a enfatizar, mais do que sempre, o apoio incondicional à autodeterminação, ao processo de descolonização, bem como à eliminação dos sistemas segregacionistas, dos quais o *apartheid* representava o exemplo mais flagrante[65] . No plano político multilateral, o apoio às teses do grupo africano somou-se à participação brasileira na Conferência Mundial de Ação contra o *Apartheid*, realizada em Lagos, em 1977, e na Conferência Mundial de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial, realizada em Genebra, em 1998. No tocante às sanções, o Brasil manteve-se contrário apenas àquelas referidas no artigo 42 da Carta da ONU, que consistiam no uso da força armada mediante ações navais, aéreas e terrestres[66] .

No plano bilateral, a diplomacia brasileira adotou nítida posição legalista, inspirada também no cuidado em evitar que se transpusessem para dentro da fronteira brasileira políticas de intervenção e desrespeito ao princípio da auto-determinação. Assim, eram evitados, por exemplo, os contatos diretos com os movimentos de libertação sul-africanos, admitidos apenas no contexto próprio das Nações Unidas. Reduziu-se o nível da representação política do Brasil em Pretória, que passou a ser exercida não mais por um Ministro Plenipotenciário, mas por um Encarregado de Negócios, a.i. Revogou-se a concessão de vistos diplomáticos e de múltiplas entradas no Brasil para autoridades sul-africanas e deixou-se de aceitar os documentos de viagem emitidos por autoridades da África do Sul para cidadãos da Namíbia. Encerraram-se as atividades do setor de promoção comercial em Pretória e do Consulado Geral na Cidade do Cabo, e, internamente, foram tomadas medidas administrativas para a implementação do embargo compulsório de armamentos decretado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Em instruções à Embaixada em Pretória[67], a Secretaria de Estado recomendava que

> *"A orientação de se manter um perfil discreto e evitar manifestações que possam derivar em polêmicas é a que melhor corresponde aos objetivos da política externa brasileira nessa área."*

Nesse período em que se buscou a redução dos contatos oficiais, bem como o desestímulo ao aumento dos fluxos comerciais e o cumprimento das resoluções da ONU, especialmente no tocante à suspensão do intercâmbio cultural e desportivo, não mais o comércio, mas sim os investimentos sul-africanos no Brasil passaram a vincular mais fortemente os interesses do Brasil e da África do Sul. Registre-se, a propósito, que não só o comércio e os mercados externos, mas também a busca por investimentos estrangeiros e capitais para promover a economia brasileira compunham o conjunto de objetivos da política externa brasileira.

Entre 1979 e 1985, observou-se, no valor da corrente de comércio bilateral, uma queda de 19,7 % a.a., enquanto que, no intercâmbio global do Brasil, a queda foi de 2,0 % a.a.. As exportações para a África do Sul, ainda em termos médios anuais, caíram 4,6 %, embora as exportações globais tenham crescido 4,2% e aquelas para a África tenham sido mesmo muito superiores, da ordem de 11,9%. Como as exportações, também as importações declinaram e em muito maior proporção, pois, em 1980, representavam 0,9% do total das importações brasileiras e, em 1985, reduziram-se para 0,1%. No entanto, no domínio dos investimentos, a instalação da Anglo American

Corporation do Brasil, em 1973, atuando em setores estratégicos da economia nacional, como a exploração de ouro, e mesmo o setor de explosivos, e as associações subseqüentes com empresas brasileiras, como o Banco Bozzano Simonsen e a Companhia de Explosivos Valparaíba, fez com que, em 1979, os investimentos sul-africanos registrados junto ao Banco Central alcançassem a ordem de US$ 84,6 milhões. Na década de oitenta, em função das pressões internacionais, o investimento sul-africano no Brasil passou a ser dissimulado, graças a operações financeiras triangulares organizadas pelas próprias empresas da África do Sul, que temiam boicotes ou represálias. Segundo dados publicados pelo Professor José Maria Nunes Pereira[68] , a Anglo American controlava, em 1987, em relação ao total da produção brasileira, 72,3% do níquel, 44,6% do nióbio, 32.7% do tungstênio, 14.4% dos fosfatos e 3,8 % da prata. Em 1983, a De Beers iniciou a exploração de diamantes industriais no Mato Grosso.

Junto com o incremento dos investimentos sul-africanos no Brasil, cresceram os grupos de pressão, inclusive nacionais, em favor de maior aproximação com Pretória. Como antídoto ao *lobby* sul-africano[69] , recorreu-se ao rigor conceitual do pragmatismo responsável e de suas características, a saber, o pragmatismo, o ecumenismo ou universalismo, o respeito intransigente ao Direito Internacional e a defesa dos interesses nacionais, reconhecidos, mais uma vez, como sendo a segurança nacional e o desenvolvimento econômico interno, mas com nítida preponderância do último sobre o primeiro. Assim, partindo da "*apuração realista dos fatos e da avaliação ponderada das circunstâncias*", o que, para o Chanceler Azeredo da Silveira configurava uma diplomacia pragmática[70] , as relações Brasil – África do Sul à época não escapavam a tal qualificativo. Ao mesmo tempo em que a política brasileira se assentava sobre princípios da legalidade e da legitimidade definida em função do interesse nacional, o Brasil evitava engajar-se mais ativamente na questão sul-africana porque, como reconheceria alguns anos depois, em 1984, o Chanceler Saraiva Guerreiro, em conferência na Escola Superior de Guerra,

> "*em relação à África Austral, (...) é lógico que não podemos influir decisivamente no resultado e no encaminhamento das questões. ... Nossa influência seria nula.*"[71]

Apesar da consciente incapacidade de transformar o "*nefando regime*"[72] sul-africano, as relações Brasil- África do Sul se conformavam também perfeitamente com o propósito universalista da política externa brasileira. Desde 1985, a representação brasileira em Pretória, bem como a Embaixada em Lusaca e a missão nas Nações Unidas passaram a ser utilizadas como instrumento do diálogo com os grupos anti-*apartheid*,[73] em particular com o ANC[74] . Mais significativo, porém, o estreitamento dos contatos do Brasil com os países em desenvolvimento[75] , mediante o adensamento da agenda

bilateral Brasil – África, com visitas de altas autoridades a países africanos, como a do Presidente João Figueiredo, em 1983 – a primeira de um presidente brasileiro à África, que visitou Nigéria, Guiné Bissau, Senegal e Cabo Verde, e a ampliação da rede diplomática brasileira no continente, que permitiram fossem superadas as lembranças do apoio brasileiro ao colonialismo português.[76]

A partir da gestão Saraiva Guerreiro à frente da Chancelaria brasileira, as críticas ao *apartheid* e as menções de apoio aos países da África Austral[77] se tornaram obrigatórias em praticamente todos os discurso, comunicados conjuntos, palestras, conferências e demais documentos oficiais da política externa brasileira. A posição brasileira da época contra a África do Sul poderia ser assim resumida:

> "*a) condenação e repúdio inequívocos ao regime do apartheid (...), b) reconhecimento de que as reformas promovidas pelo governo de minoria branca não alterariam a essência da segregação racial institucionalizada (...), c) a condenação ao apartheid decorre (...) do interesse nacional permanente e da sua dimensão ética, d) a atitude do regime sul-africano é um flagrante desserviço às causas e aos interesses do Ocidente (...), e) solidariedade e apoio à justa luta do povo oprimido da África do Sul (...), f) manutenção de relações corretas com o Governo de Pretória, sem, no entanto, qualquer conteúdo político ou estímulo oficial às correntes de comércio, (...) razões que justificariam a manutenção de um funcionário diplomático de menor hierarquia à frente da Embaixada do Brasil naquela capital, g) condenação à África do Sul pela sua ocupação ilegal da Namíbia (...), h) condenação à agressão praticada pela África do Sul aos países vizinhos (...), i) interesse na manutenção do Atlântico Sul afastado da corrida armamentista e da confrontação entre as superpotências (...).*"[78]

As dúvidas que marcaram as relações do Brasil com a África do Sul, desde seus primórdios, dirimiram-se nos últimos governos militares. Perfeitamente identificados os setores sensíveis aos grupos de pressão sul-africanos, que, entre outras razões, temiam pelo rompimento dos vínculos ocidentalistas na África, e consagrados os novos princípios norteadores das relações do Brasil com o mundo, em particular com os países do Sul, em especial o universalismo e o respeito à autodeterminação, foi possível ampliar os efeitos do pragmatismo responsável, em benefício das relações do Brasil com a África Subsaárica e com nítido comprometimento das relações com Pretória. Ainda que houvesse pressões pelo rompimento de relações com a África do Sul, o que a Argentina, por exemplo, chegou a fazer, a diplomacia brasileira, insistindo na inconseqüência de seus efeitos, dado a insignificância do comércio bilateral, apoiava a adoção de sanções apenas se aprovada pelo conjunto da comunidade internacional[79], tendo inclusive votado favoravelmente à adoção de tais sanções. O apoio moral e

eloqüente aos grupos de libertação da África do Sul, evidenciados, por exemplo, nas visitas oficiais do Bispo sul-africano Desmond Tutu e do líder da SWAPO, Sam Nujoma, ao Brasil, ambas em 1987, e mais os ares da abertura no cenário interno, que permitiam, por exemplo, a plena manifestação popular dos grupos nacionais de apoio aos movimento anti-aparteísta[80] , reduziram as pressões sobre o Governo e inauguravam um novo período nas relações Brasil – África do Sul, determinadas sobretudo pela normalidade democrática. No Governo do Presidente José Sarney, a redação e votação de uma nova Constituição chancelava definitivamente o repúdio brasileiro ao regime segregacionista da África do Sul.

V. As conseqüências naturais das mudanças nos cenários interno e internacional associadas ao colapso do modelo aparteísta

Coincide com a instalação de um governo civil no Brasil, em 1985, período dos mais instáveis da política interna sul-africana. A despeito da repressão, os movimentos de libertação estavam cada vez mais presentes em manifestações internas de repúdio ao regime e os sindicatos revelavam grande capacidade de mobilização, conseguindo a expansão da política de desinvestimento estrangeiro na África do Sul. Como último recurso, perante as imensas dificuldades internas de natureza econômica e a pressão internacional, o Governo do Presidente P. W. Botha admitiu a proposta de criação de um "Grupo de Pessoas Eminentes", idealizado em Nassau, durante reunião do *Commonwhealth*, em outubro de 1985, com mandato para aproximar o ANC do Governo de Pretória. Por tergiversações do Governo sul-africano, o grupo acabou por não lograr resultados, provocando o endurecimento das posições da comunidade internacional contra a África do Sul, como, por exemplo, com a ampliação das sanções econômicas[81] . Não obstante, o Grupo inaugurara um novo momento no cenário sul-africano, que viria a se cristalizar após a derrota das tropas sul-africanas em Angola, na batalha de Cuito Canavale, em 1988.

Esta primeira derrota do poderoso aparato militar sul-africano nos países da África acabou por enfraquecer inteiramente o Governo, fazendo com que a opção militar fosse substituída, no caso da Namíbia, pela negociação diplomática, que conduziria a uma independência negociada para o território, consagrada em 21/03/90. No plano interno, em 1989, setores mais progressistas do Partido Nacional sul-africano venceram as eleições nacionais e o novo Presidente Frederick W. de Klerk acabou levando o país à mesa de negociações com o ANC e demais partidos de oposição nos primeiros anos da década de 90, bem como à instalação do primeiro governo de maioria negra, em 1994.

Entre 1985 e 1990, a nascente democracia brasileira consagraria a reconciliação entre o "*discurso interno e o nosso chamamento internacional*", conforme pronunciamento do Presidente José Sarney, na abertura da XL sessão da Assembléia Geral da ONU, em 23/09/8582 . Diante dessas novas realidades, a questão sul-africana passava a representar uma antítese de fortes contrastes com a nova imagem do Brasil[83] .

Ainda no mesmo pronunciamento quando da abertura da XL AGNU, o Presidente Sarney valia-se da própria questão racial no Brasil para dizer que

> "*O Brasil, senhores, é um grande país mestiço que se orgulha de sua identidade (...). No Brasil, a discriminação racial não é só ilegítima – é ilegal, é crime previsto nas leis penais. Por isso nos repugna a recrudescência do conflito racial ditado pela intolerância racista ou persistência de configurações coloniais. Reitero solenemente nossa total condenação ao apartheid e o nosso apoio sem reservas à emancipação imediata da Namíbia, sob a égide das Nações Unidas.*"

A mudança no quadro interno passou a ser o novo lastro das relações do Brasil com o mundo. No caso específico das relações com a África do Sul, a distensão interna permitiu que os setores da sociedade brasileira em campanha contra o *apartheid* pudessem contrabalançar os grupos de interesse pró-África do Sul, que continuavam exercendo pressão sobre funcionários da administração pública com o objetivo de anular ou minimizar o efeito das sanções impostas à África do Sul, consubstanciadas no Decreto 91.524, de 09/08/85[84] , ou ainda as práticas adotadas pelo Itamaraty que não chegaram a estar formalmente escritas e aprovadas. Entre elas, a política de restrição de vistos a cidadãos sul-africanos. Sobretudo na área de petróleo e produção de combustíveis, a África do Sul, que sofria restrições de suprimento com as sanções internacionais, buscava, no exterior, inclusive no Brasil, tecnologia e equipamentos para a indústria petrolífera com o objetivo de alcançar autonomia no setor. Eram freqüentes, portanto, as consultas sobre vistos enviadas à Secretaria de Estado pela Embaixada em Pretória que recebiam respostas negativas por suspeitas de que se tratassem de burla às sanções[85] .

O Governo brasileiro nunca cedeu, todavia, às pressões por rompimento de relações diplomáticas com a África do Sul, que, aliás, não é prática compatível com a tradição ecumênica da política externa brasileira. Em meados da década de 80, admitia-se que a reticência brasileira ao rompimento de relações decorresse não mais do interesse no comércio bilateral, cujos números eram já pouco expressivos[86] , mas sim em razão da necessidade de preservar os investimentos sul-africanos no Brasil, particularmente na mineração. Tampouco essa razão parecia plausível na medida em que, ao longo da década de 70 e princípio da década de 80, a triangulação de capitais

permitiu a empresas como Anglo American e De Beers, bem como suas subsidárias, escapar aos controles de registro de origem de capitais do Banco Central do Brasil.

Mantendo a tradição universalista da diplomacia brasileira, o Brasil optou pelo não-rompimento e engajou-se em uma política de apoio às forças que lutavam contra o apartheid, quer no próprio território sul-africano, quer nos países vizinhos, quer nos fora multilaterais. Ademais, com a iniciativa de criação da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), aprovada pelo Resolução 41/11, da Assembléia Geral, de 27/10/86, o Brasil enterrou antigos projetos ou aspirações visando militarizar o Atlântico Sul ou ainda inseri-lo no contexto dos conflitos leste-oeste ou da desestabilização regional promovida pela África do Sul.

A criação da ZOPACAS, segundo Sombra Saraiva, foi uma estratégia da diplomacia brasileira de preservar a condição já conquistada pelo Brasil no Atlântico Sul, "*reforçando os laços com a África negra e contrabalançando a influência argentina e sul-africana na região*"[87] .

Outros gestos e políticas, como, por exemplo, a visita do Presidente José Sarney a Cabo Verde, em 1986, o estímulo aos programas de cooperação técnica com Angola e Moçambique, e a participação nas reuniões e nos programas de desenvolvimento econômico regional da SADCC (Conferência da África Austral de Coordenação e Desenvolvimento), se não pertenciam exatamente ao conjunto das relações Brasil – África do Sul, indicavam a orientação do Governo Sarney e sinalizavam claramente, à época, o compromisso brasileiro com o projeto africano de uma África livre do *apartheid* e dos regimes de segregação e dominação ilegal.

No final dos anos 80, a África do Sul estava isolada no conjunto da comunidade internacional. Ao novo Presidente Frederick W. de Klerk, que assumiu em 1990, coube a aceleração do processo de reformas da política interna e externa da África do Sul. Em discurso ao Parlamento sul-africano, no início da sessão legislativa de 1990, de Klerk anunciava que queria uma África do Sul totalmente transformada e livre dos antagonismos do passado nos seguintes termos:

> *"every inhabitant will enjoy equal rights, treatment and opportunity in every sphere of endeavour – constitutional, social and economic."*

Era uma nova África do Sul, engajada na recuperação da credibilidade internacional e na recomposição das relações externas do País a partir da firme execução do programa de abertura e desmantelamento do regime aparteísta.

VI. Conclusão

As elites políticas brasileiras que se sucederam ao longo dos quarenta anos das relações diplomáticas do Brasil com a África do Sul aparteísta sustentavam visões nem sempre coincidentes sobre a identidade brasileira. Basicamente, alternavam-se as convicções entre uma identidade ocidental e as percepções matizadas pela referência à herança africana, já a partir das teses sociológicas de Gilberto Freyre, em meados dos anos 40, e a uma alegada identidade natural com a África, conforme os ideólogos do discurso culturalista. Isso parece ter sido relevante, como se tentou mostrar neste estudo, para justificar ou nortear as relações com a África, em geral, e com a África do Sul, em particular.

Segundo Antonio Carlos Lessa[88] , o caso da África do Sul é paradigmático dos relacionamentos excludentes que a diplomacia brasileira foi capaz de manter ao longo do século XX. Para tanto, o Governo brasileiro obrigou-se a fazer escolhas determinadas não apenas pelos objetivos definidos como sendo de interesse nacional, o qual se resume, desde os anos 30, na promoção do desenvolvimento econômico, mas também motivadas pelo que chama de "forças profundas", cuja origem repousa em manifestações espontâneas da sociedade.

Tendo em conta, portanto, as lições de Lessa, a percepção da identidade nacional seria uma força profunda que, em conjunto com o "oportunismo diplomático"[89], responsável pela busca constante de melhores opções para o desenvolvimento social e econômico interno, caracterizou a história das relações Brasil – África do Sul. A ausência de uma percepção constante e consensual sobre a identidade nacional levou a que se fizessem distintas escolhas de política externa, em diferentes momentos da vida interna e internacional, a despeito da constância na definição dos objetivos externos do país e do interesse nacional.

A noção de oportunidades de natureza econômica abertas fora do eixo estrito da aliança ocidental, sobretudo a partir do fim da rígida bipolaridade dos anos 50 e 60, associou-se aos processos de revisão da identidade nacional e foram, ambos, promovendo ajustes nas escolhas internacionais do Brasil, entendidas, em geral, como ambigüidades da política externa brasileira no tocante às relações com a África do Sul.

O exame dos movimentos dessa mesma política permite, todavia, propor que sejam tais movimentos entendidos como a adaptação possível, perante os objetivos nítidos e continuados do desenvolvimento nacional, decorrente da falta de consensos internos sobre as forças profundas que deveriam inspirar as relações exteriores do Brasil.

A transição de um estado autoritário para um estado democrático no Brasil poderá ter trazido a possibilidade de construção desse consenso, bem como a continuação do processo de revisão da identidade nacional. Juntos, o consenso sobre as forças profundas motivando as escolhas de governo e o fim das ilusões sobre a democracia racial brasileira, serão decisivos para a continuação das relação do Brasil com a África do Sul.

A plena democratização do Brasil e da África do Sul já nos anos 90 tem forjado uma das mais dinâmicas parcerias político-diplomáticas no contexto do Atlântico Sul. Do período de tensão que se instalou entre ambas as margens do Atlântico desde a década de 50, evoluiu-se, nos últimos anos da década de 90, para um diálogo intenso e fraterno que transcende as esferas exclusivamente governamentais. Os interesses e valores que hoje inspiram as relações entre Brasil e África do Sul, como o desenvolvimento sócio-econômico, o respeito aos direitos humanos e ao meio ambiente, a justiça e eqüidade nas relações internacionais, a promoção e manutenção da democracia, entre outros, são compartilhados pelos povos dos dois países, que apenas recentemente iniciaram o processo de conhecimento mútuo.

ANEXO I

QUADRO DO COMÉRCIO BILATERAL
BRASIL-ÁFRICA DO SUL (Em US$ 1.000 FOB)

Período	Brasil X RAS		Brasil X África		% RAS total			% RAS na África		
	X	M	X	M	X	M	Global	X	M	Global
1960	6.688	441	--	--	0.5	0.0	0.27			
1969	16.197	5.029	--	--	0.7	0.2	0.65			
1970	16.429	2.001	58.786	71.484	0.6	0.0	0.35	27.9	2.8	14.14
1971	20.082	3.853	68.962	104.751	0.6	0.1	0.38	29.1	3.7	13.77
1972	28.969	6.967	80.778	152.757	0.7	0.1	0.43	35.9	4.6	15.33
1973	33.927	14.954	186.000	167.169	0.5	0.2	0.39	18.2	8.9	13.84
1974	45.367	28.836	416.635	664.984	0.5	0.2	0.36	10.9	4.3	6.86
1975	36.323	26.624	399.437	498.968	0.4	0.2	0.30	9.1	5.3	7.01
1976	33.381	34.168	383.024	455.894	0.3	0.2	0.30	8.7	7.5	8.05
1977	27.539	109.570	534.200	553.721	0.2	0.9	0.57	5.2	19.8	12.60
1978	37.261	102.070	634.771	490.086	0.3	0.7	0.52	5.6	20.8	12.38
1979	53.479	149.585	650.854	462.783	0.4	0.8	0.60	8.2	32.3	18.23
1980	103.061	200.185	1154.300	1107.188	0.5	0.9	0.70	8.9	18.1	13.40
1981	131.945	92.040	1705.339	1981.647	0.6	0.4	0.49	7.7	4.6	6.07
1982	102.798	76.459	1236.636	1162.663	0.5	0.4	0.45	8.3	6.6	7.47
1983	138.069	21.715	1081.726	637.876	0.6	0.1	0.42	12.8	3.4	9.29
1984	130.504	43.252	1718.497	1294.452	0.5	0.3	0.42	7.6	3.3	5.76
1985	52.933	18.545	1778.657	1732.253	0.2	0.1	0.18	3.0	1.1	2.03
1986	48.352	51.819	789.626	687.893	0.2	0.4	0.27	6.1	7.5	6.77
1987	89.590	60.597	873.815	503.140	0.3	0.4	0.36	10.2	12.0	10.90
1988	177.836	75.359	914.755	645.430	0.5	0.5	0.52	19.4	11.7	16.22
1989	170.429	80.132	966.000	527.223	0.5	0.4	0.47	17.6	15.2	16.77
1990	166.684	74.151	1012.300	584.600	0.5	0.3	0.46	16.5	12.7	15.08

Bibliografia

CERVO, Amado Luiz e Bueno, C. *História da Política Exterior do Brasil*. 1992. São Paulo: Ática.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org). *Brasil e África do Sul: Riscos e Oportunidades no Tumulto do Globalização*. 1997. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais.

LIGIERO, Luis Fernando. *Políticas Semelhantes em Momentos Diferentes: Exame e comparação entre a Política Externa Independente (1961-1964) e o Pragmatismo Responsável (1974-1979)* . Tese de doutoramento em História das Relações Internacionais (Departamento de História da UNB) de 2000. Mimeo.

LESSA, Antonio Carlos. "Israel e o mundo árabe no cruzamento das escolhas internacionais do Brasil". In Santos, Norma Breda dos. (org.). *Brasil e Israel: Diplomacia e Sociedades*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

MARTINS, Carlos Estevan. "A evolução da PEB na década de 64/74", in *Estudos Cebrap*, No. 12, abril/junho, 1975.

PEREIRA, José Maria Nunes. "O apartheid e as relações Brasil – África do Sul", in *Estudos Afro-Asiáticos*, nº 14, 1987.

VILALVA, Mario. *A Política Externa da África do Sul: Do Isolamento à Conveniência. Reflexões sobre as Relações com o Brasil.* Tese apresentada ao Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. 1993. Mimeo.

SARAIVA, José Flávio Sombra. *O Lugar da África. A dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias).* 1996. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

Notas de referência

1 O Presidente Nelson Mandela, também na qualidade de convidado, participou da Cúpula de Ushuaia, em julho de 1998, inaugurando uma prática, agora reafirmada pelo novo Presidente sul-africano, de participação nas reuniões presidenciais do Mercosul.

2 Em entrevista à imprensa, em dezembro de 1999, o Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Luiz Felipe Lampreia, anunciou que a África do Sul poderia vir a ser o próximo parceiro do Mercosul. No exercício da Presidência pro-tempore do Mercosul, no segundo semestre de 2000, foi o Brasil que, em nome dos países membros do Grupo, fez a proposta do texto de acordo-quadro à autoridades sul-africanas.

3 A fim de discutir as possibilidades dessa aproximação, foram realizados vários seminários. Em setembro de 1996, realizou-se, no Rio de Janeiro, o Seminário "Brasil – África do Sul". Posteriormente, em dezembro de 1998, foi organizado, em Joanesburgo, o primeiro seminário sobre Mercosul e SADC, ao qual se seguiu, em outubro de 2000, em São Paulo, o Seminário " SADC and MERCOSUL: Reviewing the Relationship and Seeking Businesss Oportunities".

4 Em setembro de 2000, a cantora Beth Carvalho realizou apresentação musical em Joanesburgo reunindo mil pessoas. Foi a primeira vez que um artista brasileiro reuniu público tão expressivo e receptivo em território sul-africano.

[5] Os números atuais do comércio Brasil – África do Sul e Mercosul – África do Sul se encontram em anexo ao final do presente trabalho.

[6] O Governo brasileiro inaugurou, em 1999, um importante instrumento de cooperação política com o Governo sul-africano, com a realização da 1ª Reunião de Consultas Bilaterais de Alto Nível. Em dezembro de 2000, foi assinado documento criando a Comissão Conjunta Brasil – África do Sul, que amplia o escopo e a densidade do diálogo diplomático entre autoridades dos dois países. .

[7] Em 1925 há estavam instalados consulados brasileiros em Joanesburgo e na Cidade do Cabo. O Consulado do Brasil na Cidade do Cabo foi criado pelo Decreto No. 12.996, de 24 de abril de 1918, transformado em Consulado de Primeira Classe pelo Decreto 16.368, de 13 de fevereiro de 1924, e elevado à categoria de Consulado Geral pelo Decreto No. 1.834, de 26 de julho 1937. Ver Vilalva, Mario. "A Política Externa da África do Sul: Do Isolamento à Conveniência. Reflexões sobre as Relações com o Brasil". Tese apresentada ao Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. 1993. Mimeo. p. 172, nota 27.

[8] Até 1960, quando se torna uma República, a África do Sul era conhecida por União Sul-Africana.

[9] Ver Lessa, Antonio Carlos. "Israel e o mundo árabe no cruzamento das escolhas internacionais do Brasil". In Santos, Norma Breda dos. (org.). *Brasil e Israel: Diplomacia e Sociedades*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. p. 153.

[10] Saraiva, José Flávio Sombra. "O Lugar da África. A dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias)". 1996. Brasília: Editora Universidade de Brasília. p. 136.

[11] As imagens que o Brasil construiu, historicamente, para si e para seu povo, bem como sua identificação internacional fazem parte do discurso da Política Externa Brasileira (PEB). Em seu livro "O Lugar da África", José Flávio Sombra Saraiva examina, desde 1950 até a década de 90, a evolução do discurso culturalista - de notável importância para as relações do Brasil com a África - impregnado daquilo que Saraiva considera a ilusão da africanidade brasileira. Nos anos 90, Saraiva afirma ter início o processo de "desconstrução do discurso culturalista" no Brasil e na PEB. Ver Saraiva, op.cit. pgs 23, 89 e segs, 230 e segs, e 242 a 244.

[12] A agenda de visitas bilaterais entre altas autoridades do Brasil e da África do Sul é já bastante vasta no período pós-94, quando assume, em Pretória, o governo democrático de maioria negra. Em 1994, o Vice-Presidente Marco Maciel vai à posse do Presidente Nelson Mandela. Em novembro de 1996, o Presidente Fernando Henrique Cardoso faz visita oficial à África do Sul. Em 1998, o Presidente Nelson Mandela visita oficialmente o Brasil. Em 1999, o Vice-Presidente Marco Maciel vai à posse do Presidente Thabo Mbeki, que realiza sua visita oficial ao Brasil em dezembro de 2000. Houve também, nesse período, visitas de Chanceleres e Ministros de outras pastas.

[13] Discurso do Presidente Fernando Henrique Cardoso, no Itamaraty, no almoço de estado que ofereceu ao Presidente Thabo Mbeki, em 13/12/2000.

[14] Ver, por exemplo, as palavras de Abertura do Seminário Brasil-África do Sul, pelo Vice-Presidente da República, Sr. Marco Maciel. In "Brasil e África do Sul: Riscos e Oportunidades no Tumulto do Globalização". Guimarães, Samuel Pinheiro (org). 1997. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. p. 13

[15] Aqui os autores não se prendem a preocupações metodológicas quanto à periodização dessas relações ou de suas fases. Optou-se por dividi-las mais ou menos conforme os mandatos presidenciais brasileiros.

[16] Nesse mesmo período, a África do Sul estabeleceu vínculos diplomáticos com a Áustria, Espanha, Portugal, Suiça e Argentina. Foram também reatadas as relações com a República Federal da Alemanha e a Itália, rompidas durante a II Guerra.

[17] Em 1945, a União Sul-Africana era o mais desenvolvido dos países africanos, ocupando posição estratégica nas rotas marítimas para o Oriente, detentora de valiosos recursos minerais, e desde logo se tornando em destino privilegiado de investimentos estrangeiros. Ademais, no continente africano, pouco conhecido, surgia como o bastião da civilização ocidental cristã, onde a regra do domínio branco parecia consistente com o sistema colonial vigente. Vilalva, M. op.cit., pg.12.

[18] Saraiva, J.F.S. op.cit. p. 30.

[19] Vilalva, M. op.cit. pp. 36-37.

[20] A presença da comunidade indiana na África do Sul remonta ao século XIX, quando, ainda colônia britânica, a Índia exportou mão-de-obra para as plantações de açúcar naquele país.

[21] Vilalva, M. op.cit. p. 39.

[22] Resolução AGNU 2145, de 1967.

[23] O Comitê foi estabelecido pela Resolução AG 749 A, aprovada na VIII Assembléia Geral (1953). Dele se recusaram a participar outros países que mantinham relações com o Governo sul-africano.

[24] Em expediente enviado à missão do Brasil junto à ONU, a SERE diz "*é difícil ao Governo brasileiro furtar-se a medidas de cooperação com as Nações Unidas.(...) A posição do Brasil é determinada pelo seu pensamento político e pelos compromissos internacionais assumidos.*" Carta-telegrama de 30/3/62. Na Carta-telegrama nº 43, enviada pela Legação em Pretória, em 11.05.62, a missão brasileira reporta que o Governo sul-africano considerou tal gesto "*intromissão indébita em seus negócios externos*".

[25] As instruções para a delegação do Brasil à VII AGNU (1952) dispõem que: "*as medidas discriminatórias adotadas pelo Governo do Premier Malan são de tal maneira radicais que assumem verdadeiras violações dos direitos humanos*". Abandonando a preocupação com a proteção ao princípio da não-ingerência, em 1957, o representante do Brasil na ONU argumenta que "*as Nações Unidas são competentes para examinar as violações dos direitos humanos que sejam levadas ao seu conhecimento*". (Cf. Relatório do MRE, 1957)

[26] Ofício nº 140, de 11 de dezembro de 1961, recebido da Legação do Brasil em Pretória.

[27] Não é objeto deste trabalho aprofundar-se sobre esse tema. De qualquer forma, o artigo do Presidente Jânio Quadros para a revista Foreign Affairs, de outubro de 1961, diz claramente que "*As to Africa, we say that today it represents a new dimension of Brazilian Policy*". p. 24

[28] Saraiva, J.F.S. op.cit. p. 63.

[29] Em 1961, na ONU, o *apartheid* seria declarado uma ameaça à paz e um crime contra a humanidade, enquanto que a ocupação da Namíbia um ato ilegal. Em razão da tragédia de Sharpeville (março de 1960), em que a repressão policial provocou a morte de 67 ativistas contra o regime de segregação racial, as resoluções aprovadas pela Assembléia Geral da ONU passaram a adotar linguagem amplamente condenatória ao Governo sul-africano, clamando pelo rompimento das relações diplomáticas e econômicas com Pretória e deplorando a atitude de alguns estados-membros que, indiretamente, conferiam estímulo à política de segregação racial. (Resolução AG 1761 (XVII), de 6.11.62. Em agosto de 1963, o Conselho de Segurança vota a Resolução nº 181 (S/5386), recomendando a adoção de um embargo na área de armamentos.

[30] Evidencia, por exemplo, a necessidade de evitar identificações com o regime do *apartheid*, a retenção temporária do Senado à nomeação de um novo Ministro Plenipotenciário para Pretória, em 1962. Agindo assim, o Brasil transportava o discurso político para um plano de menor tolerância no âmbito multilateral e esfriava os contatos no nível bilateral.

[31] A questão da opção de entrada na África pela porta "negra" ou "branca" se coloca, de fato, já no período do regime militar, quando um grupo, representado pelo Ministro das Finanças, Antonio Delfim Neto, e pelo Presidente do Banco Central, Nestor Jost, pressionava o Governo brasileiro no

sentido de aproximá-lo dos regimes brancos na África, por considerar mais vantajosas as trocas com a África do sul do que com o restante do continente.

[32] Sobre a comparação entre a PEI e o período do Pragmatismo Responsável, ver tese de doutoramento em História das Relações Internacionais (Departamento de História da UNB) de Luis Fernando Ligiéro, "Políticas Semelhantes em Momentos Diferentes: Exame e comparação entre a Política Externa Independente (1961-1964) e o Pragmatismo Responsável (1974-1979)". 2000. Mimeo. pgs. 26 e segs.

[33] As instruções à delegação do Brasil à XVIII (1963) Sessão da AGNU, dispunham que: "*a delegação do Brasil deverá refletir, com veemência, a completa repulsa nacional à ideologia racista do Governo sul-africano e o nosso engajamento no tocante a medidas tendentes à erradicação do segregacionismo. Em nenhum caso, o Brasil deverá desgastar-se em gestões diplomáticas visando à mitigação da compreensível revolta dos países africanos*". Ainda em 1963, ocupando vaga no Conselho de Segurança, o Brasil subscreveu também resolução que declarava a política portuguesa uma ameaça à paz e segurança na África. Todavia, os setores mais conservadores da sociedade brasileira, ainda vinculados a Portugal, não permitiram que a política independente para a África prosperasse. In Vilalva, M. op. cit. p. 58.

[34] Correspondência enviada pela Legação em Pretória, em outubro de 1963.

[35] Vide quadro anexo I

[36] É oportuno observar que, a despeito da disposição de angariar a amizade do grupo afro-asiático, em nenhum momento o Brasil aderiu ao Movimento dos Não-Alinhados, criado em Bandung, em 1957, nem mesmo durante o período da PEI.

[37] Saraiva, J.F.S, op.cit. p. 109 – 110.

[38] Nota verbal datada de 03.08.64.

[39] Correspondência enviada à Legação em Pretória em agosto de 1965.

[40] Na época, só havia legações brasileiras na Bulgária, na Hungria, na Romênia e na África do Sul. Por decreto presidencial, em 1974, foram todas elevadas à categoria de Embaixada.

[41] Ofício enviado pelo Chanceler brasileiro, em 09.11.65, ao Presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal, com detalhada análise das relações políticas e econômicas com a África do Sul.

[42] Martins, Carlos Estevam. "A evolução da PEB na década de 64/74" in Estudos Cebrap, No. 12, abril/junho, 1975. pag. 56.

[43] Em ofício enviado à SERE, nº 214, em 17.10.66, a Legação em Pretória cita trechos do discurso pronunciado pelo Chanceler sul-africano, após viagem realizada à América do Sul, inclusive ao Brasil, perante o Parlamento de seu país, em que ele diz: "*O que também me impressionou foi a atitude daqueles quatro países diante do comunismo: aí também eles falam a mesma língua e compartilham nossos sentimentos*". Respondendo a uma pergunta sobre uma "*espécie de aliança com as nações do Atlântico Sul e do Hemisfério Sul que fosse especificamente anti-comunista*", o Ministro disse: "*Posso assegurar que os nossos sentimentos a respeito dos comunistas são um fator positivo em nossas relações com os importantes países da América do Sul. (...) as relações pessoais que estabeleci durante minha visita com os governos mencionados são excelentes e estou certo que no futuro esta idéia de formar uma frente comum contra o comunismo pode ser explorada e trabalhada na prática*".

[44] Em carta-telegrama, nº 25, de 14.03.66, o novo Ministro Plenipotenciário do Brasil em Pretória informa que recebera "*do Presidente da República a incumbência de incrementar o comércio do Brasil com a África do Sul. (...) fui instruído no sentido de (...) procurar aumentar as nossas exportações, finalidade precípua da atual política governamental brasileira".*

[45] Saraiva, J. F. S. op. cit. p. 126.

[46] Arquivos do Ministério das Relações Exteriores.

[47] Em entrevista à autora, em 1986, o Embaixador Lauro Escorel, que ocupava o cargo de Chefe do Departamento responsável pelos assuntos africanos em 1967, disse ter se tratado, de fato, de uma repreensão oficial.

[48] Sobre definição de interesse nacional, sugere-se a leitura do artigo já citado do Prof. Antonio Carlos Lessa.

[49] Sobre os incidentes envolvendo a Regata Internacional Capetown-Rio, há toda uma série de expedientes confidenciais entre a SERE a legaçào em Pretória, durante todo o ano de 1971.

[50] A propósito do Pacto, Vilalva comenta: "*a idéia, antiga entre os estrategistas do Ocidente, ganhava especial relevo diante da intensificação da guerrilha nas províncias ultramarinas portuguesas, da interrupção do tráfego marítimo pelo Canal de Suez, entre 1967 e 1975, e da expansão da frota naval soviética no Oceano Índico, a partir de 1968, ano em que os seus vasos de guerra também passariam a visitar portos na costa ocidental da África, operação posteriormente ampliada com a partida dos colonizadores portugueses e a vitória do MPLA em Angola*". Vilalva, M. op. cit. p. 73.

[51] Em 1965, como parte dos esforços de promoção de exportações brasileiras, o Governo enviou missão empresarial à África Ocidental. Em 1966, outra missão foi à África Austral. Do relatório desta segunda missão consta: "*De um modo geral, o grupo opinou pela existência de condições propícias ao incremento do comércio com aquela região africana, notadamente com a África do Sul, que já representa uma percentagem de 90% das trocas com a África Subsaárica (...) a missão pode verificar o vasto campo que seoferece à colocação de manufaturados brasileiros na África do Sul, para o que concorrem vários fatores conjunturais favoráveis (...) No tocante aos países da África Negra, (...) as perspectivas são, de momento, bem mais modestas, não só pela diferença de poder aquisitivo como por pertencerem a áreas de comércio internacional sob influência decisiva dos consórcios europeus*". Relatório do Ministério das Relações Exteriores, 1966, p. 66.

[52] O Comitê Especial contra o *Apartheid* da ONU, reunido em fevereiro de 1969, fez chegar ao Brasil seu ponto de vista de que os vínculos econômicos que estaria desenvolvendo com a África do Sul e a possibilidade de criação de um pacto de defesa no Atlântico Sul constituíam um desrespeito às Resoluções da Assembléia Geral. O Brasil reagiu reafirmando a sua convicção contra a eficácia das sanções econômicas e desmentindo formalmente qualquer propósito de acordo militar. Cf. correspondência para a Legação em Pretória, de julho de 1969.

[53] No final da década de 60, um grupo de líderes africanos mais moderados, entre os quais Jomo Kenyatta, do Quênia, Leopold Senghor, do Senegal, e Felix Houphouet-Boigny, da Costa do Marfim, estabelece contatos com o Governo de Pretória, que tinham na sua base os termos do Manifesto de Lusaca, de 1969, patrocinado por dois outros importantes líderes continentais, Kaunda e Nyerere, segundo o qual o diálogo com Pretória fora admitido como uma alternativa à luta armada pela libertação da África do Sul. O Manifesto, aprovado durante a 5ª Conferência de Cúpula dos Estados da África Central e Oriental, em abril de 1969, foi endossado pela 6ª Reunião Ordinária de Chefes de Estado da OUA e reconhecido pela Resolução da AGNU 2397 B (XXIII), de 21.11.69.

[54] Vilalva, M. op. cit. p. 59.

[55] Resolução 190 (S/5761) do Conselho de Segurança da ONU, de 09.07.64.

[56] Vide quadro anexo I

[57] Vilalva, M. op. cit. p. 62

[58] Idem, p. 70

[59] O Prof. Sombra Saraiva coloca ressalvas à expressão "relançamento", pois contrapõe-se às teses que indicam o surgimento do interesse oficial do Brasil pela África como um fenômeno da década de 60. Ver Saraiva, J.F.S. op. cit. pp. 21-22.

60 Em novembro de 1973, 17 países da África Negra, exportadores de petróleo, incluíram o Brasil na lista dos 6 países que receberiam sanções econômicas, como embargo ao petróleo, pelas posições relativas ao colonialismo português e ao apartheid. Idem. p. 159.

61 O Brasil assinou e ratificou, em março de 1968, a Convenção Internacional sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, passou a contribuir para o Fundo Fiduciário da ONU para a África do Sul e votou a favor da criação do Conselho das Nações Unidas para a Namíbia. In Vilalva, M. op. cit. p. 80.

62 Idem, p. 80

63 O Grupo de contato foi formado oficialmente em 1978, por representantes dos EUA, Grã-Bretanha, Alemanha e Canadá, com o objetivo de alcançar uma solução negociada para a questão da Namíbia.

64 Setores do Congresso Nacional e da imprensa mais identificados com o "lobby" português , manifestaram-se, todavia, contra o pronto reconhecimento do Governo de Angola. Saraiva, p.

65 Em seus pronunciamento, quer no Brasil, quer no exterior, como, por exemplo, em Dacar, no Senegal,

66 Diretrizes Gerais para a Delegação do Brasil à XXX sessão da AGNU, p. 17.

67 Correspondência da SERE para a Embaixada em Pretória de julho de 1977.

68 Pereira, José Maria Nunes. "O apartheid e as relações Brasil – África do Sul", in Estudos Afro-Asiáticos, nº 14, 1987, p.47.

69 A imprensa e parlamentares brasileiros eram os mais constantes alvos dos grupos de pressão sul-africanos. A primeira reclamava da opção brasileira pela aproximação com os países mais pobres da África em detrimento das relações com a África do Sul, conforme se lê em diversos editoriais do Jornal do Brasil, como aqueles de 14 e 17/08/83, intitulados, respectivamente, "Ilusões Africanas", "Caminhos da África" e "Razões Surradas" . Os segundos eram freqüentemente convidados para visitas à África do Sul, a convite do governo de Pretória.

70 Palestra pronunciada na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, em 04/03/75, publicado na Resenha de Política Externa, nº 4, março/abril/maio de 1975.

71 Conferência publicada na Resenha de Política Externa, nr. 22 julho/agosto/setembro 1984, p. 89.

72 Assim o Chanceler Abreu Sodré qualificou o regime sul-africano no discurso que proferiu em 22/09/86, na abertura da XLI Assembléia Geral das Nações Unidas.

73 Expeidente recebido da Embaixada em Pretória, de setembro de 1986, relata o encontro do Encarregado de Negócios brasileiro com a Sra. Winnie Mandela. Na mesma correspondência, afirma que "*não faria sentido seguirmos com política meramente declaratória de condenaçào ao apartheid e de sanções contra a África do Sul que apenas irritam o Governo de Pretória, se a mensagem política (do Governo brasileiro) não fosse, como agora vem sendo, levada ao conhecimento daqueles que verdadeiramente interessam e que são o objetivo primeiro da nossa açào diplomática. (....) o novo caminho que começamos a trilhar nas relações com a África do Sul, de contatos informais e discretos com as lideranças anti-aparteístas, certamente renderão, no futuro, frutos em termos de boas relações de amizade entre os dois países.*"

74 Em novembro de 1986, o Chanceler Abreu Sodré entrevistou-se com o então Presidente do ANC, Oliver Tambo, em Lusaca, e com o Presidente da SWAPO, Sam Nujoma, em Luanda.

75 Em Nova Delhi, o observador brasileiro na VII Reunião dos Não-Alinhados confirmava: "*O Brasil se dedica à meta da promoção da cooperação política e econômica entre as nações do Terceiro Mundo*". In Resenha de Política Exterior do Brasil, nº 36, p. 23.

76 Cervo, Amado Luiz e Bueno, C. "História da Política Exterior do Brasil". 1992. São Paulo: Ática. p. 405.

[77] Como indicação desse apoio, Saraiva Guerreiro visitou países da Linha de Frente em duas viagens à África Austral, em 1980 e 1984.

[78] Vilalva, M. op. cit. p. 120.

[79] Em despacho telegráfico, nº 486, de 07/07/ 86, dirigido à Embaixada em Londres, a Secretaria de Estado observa que "*apesar das crescentes pressões da opinião pública brasileira, não se cogita, no momento, de rompimento de relações diplomáticas com a África do Sul. O Governo brasileiro encara, contudo, com elevada preocupação, a evolução da conjuntura na África Austral e os desdobramentos da crise do apartheid, dos quais dependerá, em grande parte, a tomada de quaisquer novas medidas restritivas ao relacionamento com a África do Sul.*"

[80] "*O debate da nova Constituição, já no Governo Sarney, e os preparativos da comemoração do centenário da Abolição, fizeram chegar ao Congresso e ao Executivo incontáveis reivindicações populares que iam desde a imposição de sanções mais rigorosas contra o Governo de Pretória até a reconsideração das relações diplomáticas com a África do Sul. (...) a realização de um seminário sobre as relaçòes Brasil – África, em junho de 1986, revelaria a extensão do apoio parlamentar às petições populares (...) (e) culminaria com a entrega ao Chanceler brasileiro, em fevereiro de 1987, de documento coordenado pelo deputado Roberto D'Ávila (PDT), Presidente da Frente Nacional Contra o Apartheid (...) exigindo o rompimento de relações diplomáticas (com a África do Sul)*". Vilalva, M. op. cit. p. 135.

[81] Nos Estados Unidos, o Congresso desautorizou veto da Casa Branca e aprovou o "Comprehensive Anti-apartheid Act, de 1986, proibindo a importação de carvão, ferro, aço, urânio, têxteis, armas, munições e produtos agrícolas da África do Sul, além de suspender novos investimentos no país, os direitos de pouso da SAA, bem com os empréstimos do EXIMBANK e o direito de acesso ao FMI, mediante veto norte-americano. Idem, p. 128.

[82] Resenha de Política Exterior do Brasil, nº 46, p. 4.

[83] Vilalva, M. op. cit. p. 133

[84] O Decreto proibia o intercâmbio cultural, artístico e desportivo; a exportação de petróleo e combustíveis derivados; o fornecimento de armas e material correlato de qualquer tipo, inclusive a venda ou transferência de armas e munições, veículos e equipamentos militares e equipamento policial paramilitar; o fornecimento de equipamento, material, licença e patentes para a fabricação desses materiais; o transporte, pelo espaço aéreo e mar territorial, e o transbordo dos itens antes referidos. Parte dessas proibições são haviam sido inscritas em decretos anteriores, tendo sido, em 1985, reunidas em um único documento.

[85] A autora esteve lotada no Departamento da África do Itamaraty de 1987 a 1992, tendo testemunhado a ação dos grupos de pressão que tentavam burlar as sanções.

[86] Vide quadro anexo I

[87] Sobre a criação da ZOPACAS e sobre o interesse brasileiro em manter o Atlântico Sul como zona desmilitarizada e fora da corrida nuclear, ver Saraiva, J.F.S. op.cit., pp. 201 a 215.

[88] Lessa, A. C. op.cit., p. 150.

[89] Ligiero, L.F.F., op. cit.

A CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA INTERNACIONAL POLICÊNTRICO: ATORES ESTATAIS E NÃO-ESTATAIS SOCIETAIS NO PÓS-GUERRA FRIA

Rafael Duarte Villa*

Resumo

O artigo apresenta uma reflexão teórica sobre a ampliação do sistema internacional com a incorporação efetiva de atores não-estatais em processos de definição de agenda e de tomada de decisões. Parte da consideração de que o fim da Guerra Fria colocou ao descoberto a emergência de novos conteúdos de segurança internacional que não poderiam ser compreendidos a partir das perspectivas analíticas tradicionais, e especialmente sob o ponto de vista da perspectiva teórica realista. Torna-se importante assim a sugestão de novas categorias que possam ser mais adequadas ao comportamento do mundo internacional contemporâneo.

Abstract

This article presents a theoretical reflection on the enlargement of the international system by the effective incorporation of non-state actors on the setting of agendas and decision making processes. Its starting point is the observation that the end of the Cold War has brought about new international security contents that could not be understood through traditional analytical perspectives, and especially through a realist approach. Following to that, the suggestion of new categories that could be more appropriate to the contemporaneous international world behavior becomes a paramount one.

I. Introdução

Desde o início do pós-Guerra Fria, a preocupação estratégico-militar tem recuado no cenário das discussões internacionais, ao passo que outras dimensões, como a econômica e a ecológica, passaram a ocupar um espaço mais amplo no debate político-acadêmico. Em outros termos, consolidam-se novos fenômenos de segurança antes ocultos e diluídos pelo debate em torno da Guerra Fria, durante a qual a discussão centrava-se nas preocupações derivadas do confronto Leste-Oeste. No plano específico, esses fenômenos são a concorrência econômico-tecnológica, os desequilíbrios ambientais, a explosão populacional, as migrações internacionais e o narcotráfico. Esses novos processos têm como singularidade a sua natureza *societal*, isto é, sua especificidade reside antes no funcionamento de uma sociedade civil cada vez mais transnacionalizada do que no próprio Estado, o que possibilita que atores não-estatais, como grupos ecológicos, de direitos

Revista Cena Internacional. 3 (2): 65-87 [2001]

* Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e professor adjunto do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP).

humanos e de direitos reprodutivos, entre outros, surjam como consciências críticas em torno dos mencionados fenômenos.

Dessa forma, a natureza societal tanto dos novos fenômenos quanto dos agentes transnacionais decorre do surgimento de uma noção de segurança internacional diferente da tradicional visão nacional de natureza estratégico-militar, centrada no Estado e procurada via acréscimo de poder relativo. Sob o ponto de vista conceitual, a natureza especificamente transnacional e societal dos processos e dos agentes implica relativizar a apreensão e a análise da noção de segurança internacional, que tem por base a perspectiva teórica realista, mais apropriada para a compreensão de relações interestatais puras. Em conseqüência, a fórmula conceitual alternativa de segurança internacional parece atender ao surgimento de um tipo ideal de *segurança global multidimensional*. "Global" porque a interdependência e a transnacionalização dos novos fenômenos de segurança permitem ao conceito abranger significados não apenas localizados como também planetários. "Multidimensional" porque não se constitui só de conteúdo estratégico-militar, mas também de outros conteúdos transnacionais, como explosão demográfica, desequilíbrios ecológicos e migrações internacionais, que fazem a segurança internacional ser encarada sob diferentes ângulos. Porém, um dos aspectos mais relevantes, desde o ponto de vista conceitual, é que o surgimento de uma noção de segurança global multidimensional acaba atingindo uma das unidades fundamentais do realismo: a noção de sistema internacional. É esse o tema de discussão destas páginas.

II. Caracterização mínima do Sistema Internacional Policêntrico

Na verdade, a transnacionalização do campo social tem como sua principal conseqüência o conceito de *sistema internacional*. Definido pelo pensamento realista como o "conjunto constituído pelas unidades políticas que mantêm relações regulares entre si e que são passíveis de entrar numa guerra geral" (ARON, 1986, p. 153), tal categoria de análise, limitada às relações interestatais, tende a ampliar-se no pós-Guerra Fria para incorporar a dimensão social globalizada. O sistema internacional emergente está muito próximo daquilo que Eduardo Viola qualificou como sistema global-transnacional-bifurcado:

> Existe uma passagem do sistema internacional para o sistema global-transnacional-bifurcado. O sistema internacional era Estado-cêntrico. O sistema global-transnacional-bifurcado é simultaneamente Estado-cêntrico (não hegemônico como superpotência militar) e multicêntrico (alta diversidade de atores-forças sociais, como corporações

transnacionais, organizações não-governamentais, organizações intergovernamentais, comunidades epistêmicas e mídia-formadores de opinião) [VIOLA, 1996, p. 16].

Essas palavras de Viola atentam para o surgimento de um sistema internacional de vários centros de decisão, ou policêntrico. As características desse sistema emergente frisariam a interdependência dos atores principais, porém sem desconhecer que haveria uma estrutura estratificada e hierárquica de atores, com o Estado ocupando ainda o lugar de destaque. Em outras palavras, a interdependência entre atores não sugere, em hipótese nenhuma, que as interações entre os atores conformadores dessa estrutura sejam harmoniosas, mas que atendem a um princípio de hierarquia, de acordo com o que Keohane chama de interdependência assimétrica: os custos e os benefícios dessas interações não são necessariamente, nem são realmente, equivalentes para o conjunto dos atores (cf. KEOHANE & NYE JR., 1985). Porém, a apreensão dessas interações parece levar à compreensão de que a administração dos seus efeitos transnacionais e societais não pode ser realizada a partir de um único centro, o Estado.

Do ponto de vista teórico geram-se duas conseqüências imediatas. Primeiro, o sistema internacional não pode mais limitar-se à definição realista de "conjunto constituído pelas unidades políticas que mantêm relações regulares entre si e que são passíveis de entrar numa guerra geral". Em outras palavras, não pode ser mais limitado ao equivalente de "sistema interestatal". Segundo, o sistema internacional policêntrico teria por objetivo a administração da peculiar natureza societal de novos fenômenos de segurança, o que descarta a guerra como instrumento de *ultima ratio* de solução de conflitos.

A proposta desse conceito leva à questão – menos de caráter histórico e mais de natureza teórica – das condições nas quais ele é formulado. Ou seja, que condições satisfazem ou conduzem à emergência de novas fórmulas teóricas no campo das relações internacionais ou do resto das ciências humanas? Para esse problema amplo e genérico dificilmente se encontra uma resposta fácil ou totalmente adequada. Em primeiro lugar, quando um conceito é ultrapassado pelos fatos, a sua disfuncionalidade não indica, *a priori*, uma completa inadequação da teoria, mesmo porque os conceitos dificilmente dão conta de todo o universo do fenômeno, persistindo quase sempre algumas "anomalias". Como demonstra Huntington em seu polêmico artigo, "Choque de civilizações", a existência anômala do cisma sino-soviético não invalidava o paradigma da Guerra Fria, centrado na análise de uma realidade internacional bipolarizada nos planos político, econômico e militar opondo Estados Unidos e União Soviética, embora o confronto se desse de maneira indireta nos cenários do Terceiro Mundo (HUNTINGTON, 1994, p. 121-122)[1].

Em segundo, o surgimento de um novo fato ou um processo não articulado de imediato por um conceito hegemônico leva necessariamente à emergência de um outro conceito mais adequado? De novo a resposta não é tão simples, como poderia sugerir a pergunta. A emergência de novos fenômenos ou uma mudança no quadro político ou estratégico mundial não pode ser tomada, automaticamente, como referência absoluta de mudanças ou de inadequação dos conceitos. De maneira exemplar, a despeito das mudanças ocorridas entre a paz de Westphalia e a Primeira Guerra Mundial, qualquer analista das relações internacionais que procure compreender o funcionamento do sistema estatal nesse longo período dificilmente deixará de apelar para o conceito de balança de poder. Nem mesmo quando uma comunidade científica discorda de uma escolha técnica ou metodológica para encarar a parte descritiva ou analítica de um problema, pode-se interpretar essa discordância como um enfraquecimento intrínseco do conceito. Isso significa que a falta de uma interpretação padrão ou de uma redução a regras que gozem de unanimidade absoluta não impedem que um conceito oriente a pesquisa (KUHN, 1994, p. 69), e o fato de existirem escolas com posturas metodológicas diferentes acerca do mesmo objeto comprova essa idéia. Assim, não é difícil hoje, no campo das relações internacionais, encontrar quem prefira falar de *neo-realismo,* em oposição ao realismo clássico ou tradicional. Isso significa que as duas correntes podem funcionar adequadamente, sem que haja necessidade de um consenso tácito e/ou normativo absoluto sobre as razões do emprego de algumas regras de apreensão dos significados culturais dos processos históricos, ou ainda que seja necessário uma racionalização amplamente normativa ou explícita das mesmas.

O que justificaria então a emergência de um conceito de sistema internacional policêntrico? Uma resposta a essa pergunta nos leva à constatação de que houve uma modificação tanto das condições internacionais factuais quanto, e principalmente, das teóricas: tornaram-se insuficientes as noções estatocêntricas realista e idealista que dão conta da ação estatal, na medida em que o Estado deixou de ser o sujeito histórico das relações para participar de um quadro que, em princípio, poderia ser chamado de *condomínio de poder*, ou do que em outro lugar chamamos de *condomínio de segurança* (VILLA, 1999). Esse condomínio de poder seria formado por Estados, movimentos societais transnacionais e instituições intergovernamentais e supranacionais. Dessa forma, o condomínio de segurança seria constituído por instituições estatais e societais representativas como o Conselho de Segurança da ONU, empresas multinacionais, ONGs de escopo global e outras instituições internacionais, econômico-financeiras como a OMC e o FMI, ou de natureza militar, como a OTAN[2]. Certamente, não se trata de uma estrutura de poder ainda formalizada em convenções, protocolos ou algum outro regime internacional. Porém também não se trata de propor

também hipotéticos exercícios racionalistas (na trilha do pensamento idealista ou jusnaturalista) sobre comportamentos de atores que não encontram apoio em nenhum exemplo histórico. O que se trata é de apontar que os processos decisórios internacionais cada vez mais deixam de estar concentrados no pólo estatal para incorporar os *inputs* de atores de natureza interestatal, societal-transnacionais (empresas multinacionais e ONGS planetárias) e mesmo até de atores que se comportam como supranacionais, a exemplo da União Européia. A não formalização dessa estrutura não sugere que esteja surgindo o poder comum hobbesiano nas relações internacionais, finalizando séculos de anarquia estatal, nem também que se esteja próximo de se concretizar o sonho idealista do Estado mundial. O conceito de sistema internacional policêntrico, dessa maneira, estaria próximo daquela situação que Paul Kennedy tem chamado de redistribuição da autoridade:

> Essas mudanças globais também podem questionar a utilidade do próprio estado nacional. O principal agente autônomo nas questões políticas e internacionais nos últimos séculos parece não apenas estar perdendo o controle e a integridade, mas parece ser também o tipo *errado* de unidade para enfrentar as circunstâncias mais novas. Para alguns problemas é uma unidade demasiado grande para operar com eficiência, para outros é pequeno demais. Em conseqüência há pressões para uma 'redistribuição da autoridade' tanto para cima como para baixo, criando estruturas que poderão responder melhor às forças de mudança de hoje e de amanhã [KENNEDY, 1993, p. 129].

A constatação dessa redistribuição da autoridade, que aponta para a perda de centralidade do Estado nas questões internacionais, não significa certamente que alguns temas da agenda – como as estratégicas e militares – tenham saído do controle e da decisão estatais. Nessa arena o Estado continua reinando soberano. Acontece, entretanto, que a agenda das relações não está concentrada nesse aspecto; aliás, é inegável que, com o desaparecimento da corrida armamentista, tal tema perdeu muito espaço nas preocupações dos *policy-makers* das relações internacionais. Com isso a preocupação deslocou-se bastante para novos problemas de segurança internacional, como direitos humanos, concorrência econômica, narcotráfico, AIDS, migrações e crescimento populacional, para os quais o Estado, como bem aponta Kennedy parece ser a *unidade errada* para gerar soluções políticas e técnicas. Dito de outra maneira, a fragmentação da agenda internacional dificulta que áreas não estratégico-militares, como a demográfica, a ambiental e a migratória, sejam reguladas através do meio específico tradicional da coerção, legado pela definição weberiano-marxista do Estado. Por exemplo, na discussão para regulamentar a biodiversidade das florestas amazônicas,

por exemplo, as armas estratégicas e convencionais nada contariam como argumento de negociação (cf. FONSECA JR., 1990). A nova lógica de prevalência (ou seja, a lógica de quem define a agenda) abre espaço para mais negociações e articulações com atores que não se utilizam da força militar ou de força relativa econômica, quando comparados com o Estado ou as multinacionais.

Isso exprime o surgimento de uma autoridade na qual prevalece uma lógica policêntrica na decisão. Tal lógica é reforçada pelo fato de que uma das características mais notáveis dos fenômenos não militares ou estratégicos é que escapam do controle e da manipulação política e técnica *exclusivos* dos centros estatais ou supranacionais, conferindo-lhes um caráter descentralizado. Tome-se como exemplo os desequilíbrios ecológicos globais, quando comparados com o processo termonuclear típico do segundo pós-guerra[3]. Um primeiro contraste é que a forma como os fatores militares afetam as relações entre Estados supõem uma ampla concorrência pela primazia e controle dos armamentos nucleares. As questões ambientais, diferentemente, não supõem a concorrência de um outro Estado, mas a ameaça de um fator externo, comum a todos e para todos os Estados. Um segundo contraste é que a globalidade das questões termonucleares supõe que o arranjo dos atores hegemônicos é condição suficiente para o funcionamento do jogo (o que vem a ser uma reafirmação do princípio realista de que as relações internacionais articulam-se oligopolisticamente). A globalidade da questão ambiental implica, por sua vez, que os arranjos nos centros hegemônicos podem ser insuficientes ou inócuos sem a colaboração de potências intermediárias e de alguns atores não-estatais, descartando a possibilidade de condomínio dual de superpotências que prevaleceu no período da Guerra Fria. (Para ilustrar, os acordos sobre a camada de ozônio dificilmente seriam atingidos sem a colaboração e participação das transnacionais dos aerossóis, a exemplo da Dupont, uma das principais empresas no mercado destes produtos.)

Não se coloca em questão a idéia de que o Estado nacional continua definindo o atributo da soberania, como entidade que define normas, regulamentos e políticas num território, e com isso determinando algumas das pautas para a ação dos atores transnacionais. Porém, a natureza descentralizada dos novos fenômenos faz que seu controle, às vezes, independa da ação voluntariosa do Estado nacional. De pouco serve que o Estado controle as emissões de dióxido de carbono se não se levar em conta que as mesmas são produzidas pelos sistemas naturais da terra; da mesma forma, pouco se consegue quando a Europa e os Estados Unidos aprovam leis de migrações se não se pensa em medidas para controlar o impressionante crescimento de mais de 3% ao ano da população africana, ou para encarar os problemas de desenvolvimento no México. Dadas essas circunstâncias, o acesso e a influência dos atores não-estatais acabam se

definindo pela própria natureza e pela dinâmica descentralizada dos processos em questão.

Como resultado, a inserção de atores variados nos processos de decisão transnacionais descentralizados, isto é, não estratégico-militares, não pode ser compreendida sem que se note que a chamada "autonomia do Estado" foi atingida. Em outros termos: foi afetada a capacidade do Estado de agir e fixar objetivos políticos (entre outros, sua função soberana de discricionaridade para regulamentar o acesso territorial dos atores transnacionais vê-se relativizada pelas restrições impostas pelos processos transnacionais).

III. Os atores não-estatais no sistema internacional policêntrico

A redefinição do conceito de sistema internacional significa que às unidades políticas acrescentam-se as unidades sociais e que a natureza dos temas a serem considerados exige uma consideração relativizada da cláusula "suscetíveis de entrar numa guerra geral" da definição de Aron para o sistema internacional. Dois aspectos aparecem como essenciais nessa revisão: a noção de valores e meios e a influência dos atores não-estatais. Nesses casos, o que tensiona o diálogo conceitual é a noção de *força*. O sistema internacional policêntrico coloca um papel de destaque aos fins a serem atingidos: os valores de bem-estar material, social, psíquico e cultural em favor dos cidadãos, o que quer dizer que esses valores não são mais perseguidos somente pelo Estado nacional, como acontecia no passado, mas também por uma estrutura mais complexa que aqui propomos chamar de sistema internacional policêntrico. De outro lado, a definição de sistema internacional como sistema interestatal é *fechada*, posto que não tem a possibilidade de incorporar os agentes sociais transnacionais. Esses atores transnacionais, não contando com meios específicos de força no sentido weberiano, tendem a colocar como método de barganha a *influência*, isto é, organizam a criação de um consenso transnacional em torno do fim procurado, de modo a gerar diferentes demandas (*inputs*) ao subsistema interestatal. Com base no seu fim específico, esses grupos servem-se de meios variados, que vão desde os modernos recursos das telecomunicações (como os *softwares* da internet), passando pelas ações de efeito – nas quais se especializaram os grupos ecológicos –, até os apelos à retórica, que lhes permite o espaço aberto pela institucionalização de algumas idéias social-filosóficas, como "desenvolvimento sustentável" ou "herança comum da humanidade".

O próprio Aron, que cunhou a definição de sistema internacional como sistema interestatal, oferece-nos a chave para uma reconceitualização mais ampla. Na verdade, neste início de século o sistema internacional nada mais é que aquilo que Aron chama

em *Os últimos anos do século* de sociedade mundial ou internacional. Isto é, aquele sistema constituído pelos cruzamentos dos planos interestatal, supranacional e transnacional (ARON, 1987, p. 27). A partir dessa perspectiva mais ampla é possível um deslocamento de uma concepção estatocêntrica para uma visão policêntrica da política internacional; assim é possível apreender com maior precisão as mudanças no sistema internacional ampliado. Huntington tem resumido essas mudanças como *sistêmicas*, as quais compreenderiam:

> [...] Mudanças na estrutura das políticas internas e externas. Estas incluem: a emergência de uma economia verdadeiramente global e de poderosas organizações econômicas transnacionais; a revolução eletrônica nas comunicações; o movimento global em direção aos sistemas políticos democráticos e às economias de mercado; a queda da importância e no poder dos Estados-nações para alguns propósitos, e a intensificação das identidades nacionais e étnicas para outros [...]. Talvez a conseqüência mais importante dessas mudanças sistêmicas seja a aparente alteração na relevância e utilidade dos diferentes recursos de poder, com o declínio do militar e o crescimento da importância do poder econômico [HUNTINGTON, 1992, p. 18-19].

Todavia, a redefinição do sistema internacional como proposto tem uma conseqüência importante. Os planos interestatal, supranacional e transnacional do conceito não existem como realidades autônomas, mas são interdependentes. A noção de *interdependência,* entretanto, não pode ser tomada como fato absoluto, que permeia o tempo todo os três planos de análise. De tal forma, uma outra tensão decorrente da *sistema internacional policêntrico* é gerada na oposição entre a *interdependência* e a *autonomia* dos processos e dos atores. Em relação a esse ponto, devem ser feitas duas observações. De um lado, a categoria de interdependência não implica necessariamente relações simétricas entre atores, dado que seu funcionamento está mais perto do que Keohane chamou de "interdependência assimétrica". Isso significa que a distribuição tanto dos benefícios como dos custos entre atores não é necessariamente equivalente, pois unidades políticas com maior equilíbrio nas suas diferentes dimensões de poder têm melhores condições de continuar impondo seus interesses (KEOHANE & NYE JR., 1985). Mesmo no plano transnacional isso é relativamente certo, pois atores não-estatais com maiores recursos políticos e econômicos têm melhores possibilidades de infiltrar sua influência que aqueles que carecem destes. Esse cuidado em atentar "para a realidade como ela é" descarta, portanto, qualquer hipótese idílica do funcionamento da *interdependência*.

Quanto ao acesso aos meios, mesmo que a natureza dos conflitos seja de ordem não-estatal, é evidente que existe uma assimetria ou hierarquia de atores no sistema

internacional policêntrico: os sujeitos que compõem o ator coletivo de segurança não são homogêneos quanto aos recursos e capacidades de que dispõem no processo de elaboração de decisões sobre os temas globais. O conceito estaria longe de fazer uma equivalência entre a capacidade de influência de um ator transnacional como a General Motors (a maior empresa multinacional no mundo) e uma ONG ambientalista, mesmo que relevante como o *Greenpeace*. Nem de longe se pode comparar a capacidade de influência sobre opções governamentais políticas e técnicas de uma ONG de direitos humanos com uma multinacional das telecomunicações como a ITT. Segundo relatórios da UNCTAD, as companhias multinacionais controlam um estoque de investimentos diretos de 2 trilhões de dólares (33% do global), além de um 1/3 do fluxo comercial mundial ocorrer entre elas mesmas. De acordo com o mesmo relatório, as transnacionais movimentavam um volume anual de vendas e serviços de 5,4 trilhões de dólares. Assim, só as dez maiores empresas mundiais faturaram, em 1995, U$ 1,5 trilhões, sendo este número equivalente ao PNB de Brasil, México, Argentina, Chile, Colômbia e Peru juntos (*O Estado de São Paulo*, 21.jul.1994, p. 10; DUPAS, 1996, p. D3).

Também não se trata de uma reedição da forma de poliarquia de poderes quase homogêneos que dominou a Idade Média como alguns autores têm sugerido (cf. ALVES, 1994). O Estado continua acima de todos na condução desses processos. Nesse sentido, esta premissa genética do realismo ainda continua sendo muito adequada. A unidade política estatal permanece o eixo principal de decisão nos processos globais. Todavia, o controle da agenda, a decisão e a administração daqueles já não são de exclusividade do Estado. Sob essa perspectiva, a produção de uma nova noção de sistema internacional não se limita à concorrência entre estados pela primazia dos recursos de poder mundial: ela transcende e ultrapassa a noção realista definida em termos de preservação de atores territoriais frente à ameaça representada por outras unidades políticas que vivem “à sombra da guerra” (ARON, 1986, p. 52). Considerando que uma nova noção de sistema internacional abrange riscos transnacionais, reais e não virtuais, comuns a todos, as soluções políticas e técnicas independem, em alguns casos, da ação voluntariosa e unilateral do Estado. Ainda mais, essas ameaças não são monopolizadas por alguns poucos estados, como no caso do armamento atômico, mas são geradas e compartilhadas, em maior ou menor grau, por todas as unidades políticas, o que torna necessário incorporar novos atores que visam ao objetivo da segurança.

Tratando-se de uma revisão conceitual, uma pergunta é relevante e impõe uma reflexão mais acurada: caso um conceito não consiga recobrir adequadamente os significados do novo indivíduo histórico, pode-se pensar, então, que ele é inadequado? Nos últimos anos, é comum falar-se da inadequação do conceito realista clássico

perante o quadro de fenômenos que surgem no pós-Guerra Fria, entre eles o de sistema internacional. Todavia, nunca se avançou além do plano genérico; em outras palavras, não se realizou a tarefa de construir os predicados concretos dessa inadequação.

No entanto, essa revisão não é própria do pós-Guerra Fria, pois três décadas atrás já se tornava relevante. Quando foi formulada a idéia de pentarquia de poder no início dos anos 70, pela administração Nixon-Kissinger, tomou-se ciência do surgimento de certas anomalias no conceito de sistema internacional que não se ajustavam ao modelo de comportamento proposto pelo realismo. Essa constatação era verdadeira, sobretudo, quando se levava em conta os aspectos referidos à segurança. Quais eram os traços típicos desse novo sujeito histórico que o conceito realista de sistema internacional não conseguia articular ou apreender? Em primeiro lugar, a natureza transnacional dos fluxos econômicos gerava um tipo de risco que, se sugeria ameaças ao bem-estar dos cidadãos de um Estado, não ameaçava diretamente a sobrevivência física dos indivíduos e do território, idéia que se encontrava explícita na noção de segurança estratégico-militar. Em segundo lugar, a despeito de a ameaça nuclear ter uma abrangência global, a segurança de caráter estratégico-militar ficava limitada a um quadro teórico de segurança nacional. O discurso acadêmico detinha-se a falar em segurança nacional dos Estados Unidos, da União Soviética e assim por diante, ignorando a imensa internacionalização do fato nuclear. No caso da transnacionalização dos fluxos de comércio, tecnologia e finanças, o quadro teórico – elaborado por alguns autores como Keohane e Nye Jr. – rejeitava a idéia de uma "segurança econômica nacional", quer dizer, limitada ao espaço territorial nacional. E, finalmente, o surgimento das poderosas empresas multinacionais colocava em xeque a definição realista das relações internacionais como relações limitadas às unidades estatais[4].

Essas anomalias, no entanto, estavam longe de gerar uma crise do conceito realista de sistema internacional. Antes disso, o conceito realista já passara por um processo de adequação em dois tempos. Em ambos, contudo, o pivô da discussão é a *dimensão econômica do poder*. No primeiro momento, surgem dentro do conceito realista algumas tentativas de adequação que se exprimiam no chamado neo-realismo de Waltz (1979). Essa sofisticada teoria "busca explicar a ascensão (e o declínio) da supremacia americana, demonstrando sua funcionalidade, reunindo em algumas de suas correntes a questão da hegemonia como preponderância de recursos, vinculando-a organicamente à questão da estabilidade no sistema internacional". De forma geral, o postulado básico é o de que a preponderância do poder hegemônico permite que ele aja para garantir a formação de regimes internacionais que, controlando o

comportamento dos Estados por meio de normas, regulamentos e valores compartilhados, fornece estabilidade a todo o sistema internacional. Havia também uma relação entre o domínio da economia e política mundiais por um Estado e o estabelecimento de relações cooperativas entre os Estados, e essa relação geraria a estabilidade do sistema (LEMOS, 1988, p. 52). O lado realista ainda persiste fortemente nessa análise: as mudanças nas relações econômicas não são interpretadas como se o *aspecto econômico* estivesse definindo o político, mas as transformações nas relações econômicas mundiais estariam refletindo mudanças nas relações de poder mundial (VIGEVANI *et alii*, 1994). Essa hipótese é coerente com a definição de hegemonia elaborada por Keohane como a situação em que um Estado é suficientemente poderoso para manter as regras essenciais que governam o sistema internacional. O meio do exercício da hegemonia seria dado pela variação do produto nacional bruto, que representaria a base do poder estrutural, quer dizer, a condição para definir o contexto no qual outros Estados deverão tomar suas decisões (KEOHANE & NYE JR., 1985, p. 35).

Num segundo momento de rearticulação do conceito realista, outra solução de continuidade foi elaborada no interior do próprio modelo tradicional. Ao contrário do pensamento neo-realista, essa nova solução não atribui autonomia aos fatos econômicos a ponto de estabelecer a base das relações de poder interestatal nos índices fornecidos pelo produto nacional bruto – o que determinaria, no conjunto de condições que determinam o peso do poder estatal internacional, um deslocamento do momento específico político para o momento econômico. Para o pensamento realista, o fato de os fluxos de transnacionalização da economia, da tecnologia e das finanças ameaçarem os índices de bem-estar de um país não gera motivos para se falar em riscos ou em "segurança econômica". O que seria importante é observar em que medida a mudança econômica afeta o poder e a segurança de um país, mensurados ambos em termos estratégico-militares. Para um realista tradicional, não interessa tanto se o Japão desenvolve com maior sofisticação tecnológica que os Estados Unidos uma linha de componentes eletrônicos ou de *softwares*, mas sim averiguar como esse novo desenvolvimento tecnológico pode ser aproveitado pelo Japão para produzir ou desenvolver equipamentos militares de maior complexidade, precisão ou eficácia.

Em outras palavras, as inadequações introduzidas pela variável econômica no funcionamento do sistema internacional foram reestruturadas no interior do pensamento realista como traços de desajuste temporários da dimensão estratégico-militar. Uma vez feito o ajuste, o conceito teria novamente capacidade de funcionar com uma boa margem de previsibilidade.

IV. Os atores interestatais no sistema internacional policêntrico

A construção de um conceito ampliado de sistema internacional, adotando a perspectiva da segurança global multidimensional, leva também a reconsiderar o papel e a reemergência das agências internacionais interestatais, cujas funções apareciam descaracterizadas ou subordinadas aos interesses nacionais dos estados no período da Guerra Fria. A reemergência de instituições intergovernamentais com papéis mais ativos na política regional e mundial é uma característica marcante na reformulação do quadro institucional internacional do pós-Guerra Fria. Essas organizações, velhas e novas, redefinem papéis de uma maneira que poderíamos chamar de *especialização institucional da política mundial*. Essa alta especialização institucional da política mundial evidentemente não representa nenhuma novidade. A novidade parece ser que seus papéis se tornaram mais definidos e, em alguns casos, passam a ter um poder de coerção, bem seja de natureza diplomática, econômica ou militar. Dessa maneira poderíamos sugerir que hoje em dia para cada área importante da política mundial existem instituições especializadas, que asseguram um mínimo de "governabilidade internacional" (ou de *good governance*). O campo da segurança internacional estratégica vem sendo assumido de maneira mais atuante pelo Conselho de Segurança da ONU, o financeiro pelo Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial, a área comercial pela Organização Mundial do Comércio, e a área político-diplomática pelo chamado G-7. Como atenta Guimarães:

> Na área política, a estratégia é definir e negociar compromissos internacionais que incorporem regras de bom governo – *good governance* – a serem seguidas pelos países periféricos, tais como a adoção da democracia representativa como único regime aceitável de governo; controle da corrupção; direitos humanos e minorias; legislação social e trabalhista; política de meio ambiente e desarmamento nuclear e convencional. Essas normas seriam sancionadas através de organismos regionais ou de organismos multilaterais [GUIMARÃES, 1999, p. 113-114].

No entanto, uma das limitações com que se defronta esse tipo de ator é de caráter sistêmico, isto é, o reconhecimento de que as agências interestatais têm uma autonomia de atuação limitada pelas demandas e pressões do ambiente externo. "Em outras palavras, na noção de sistema não se contempla a possibilidade de que um dos atores atue sem que isso venha a provocar reações no entorno" (VILANOVA, 1995, p. 40). As reações à atuação de um ator podem ser de ordem local ou global. Tais deslocamentos, em favor ou contra a iniciativa do ator, manifestam-se em constrangimentos ou limitações à iniciativa de um ator coletivo e multilateral. Um constrangimento rotineiro

é a própria natureza de organização internacional: isto é, a constituição *predominantemente estatal* da organização. Dada sua natureza, corresponde aos estados desempenhar o papel principal, o qual traz a conseqüência quase óbvia de que no seu funcionamento esse tipo de organização apresenta a dupla característica de representante de interesses estatais e de organismo que procura agir com um mínimo de identidade própria. Porém, a evidente tensão que se gera em torno de ambas funções acaba se resolvendo em favor da primeira. Não se deve esquecer de que esse tipo de organização e de atuação corresponde àquilo que Cox e Jacobson classificam na categoria de *subsistemas representativos*, “que são compostos pelas instâncias dos diferentes países, cujas interações (essencialmente nos próprios países) determinam a política perseguida pelos representantes de seu país no seio da organização em questão” (COX & JACOBSON, 1990, p. 392).

Contudo, esses constrangimentos decorrentes da natureza estatal desse tipo de ator não impede o mínimo de funcionamento coordenado em temas de natureza global, sobretudo quando se trata de temas de natureza que escapam da segurança internacional estratégica ou militar. Dessa maneira, o debate realizado pelos atores do sistema internacional policêntrico, sobre temas societais globais, particularmente no plano interestatal, tem privilegiado o fórum da ONU [5], no interior da qual alguns mecanismos institucionais, como o PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) e o ECOSOL (Conselho Econômico e Social), gozam de uma relativa autonomia quanto à preparação de uma agenda social nos chamados temas globais. Essa agenda vem se materializando na realização de grandes conferências, como a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, a Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento e a IV Conferência Mundial sobre a Mulher. Claramente, em todos esses casos a natureza dos temas em pauta não é militar mas societal, o que facilita a autonomia das agências intergovernamentais. Aqui novamente é de destacar que a ação dessas agências está longe de escapar da interação com outros planos do sistema internacional policêntrico. Nas arenas societais atores não-estatais dirigem com freqüência, com chances de sucesso, pressões aos atores interestatais. As pressões podem ser dirigidas a um subsistema intergovernamental como a ONU, o Banco Mundial, o Tratado Antártico, entre outros. Foi o caso da Antártida, no qual os atores ecológicos, representados pelo *Greenpeace*, agiram com muita eficácia – através da presença direta, mobilização da opinião pública e pesquisas – para influenciar o Protocolo de Madri, instrumento legal dos países do Tratado Antártico que congelou por 50 anos qualquer possibilidade de prospecção mineral na Antártida. Aliás, é interessante registrar que o *Greenpeace* é o único ator não-estatal que tem uma base de operações científicas na Antártida e o único que participa com *status* de parte não-

consultiva – isto é, com direito a voz mas sem voto – das reuniões do Tratado Antártico[6] . Isso nos mostra de novo que, mesmo quando consideramos a assimetria entre atores como um dado relevante do sistema internacional emergente a interdependência nas ações dos mesmos é também uma constatação de fato.

Não se pense, entretanto, que o sistema internacional policêntrico possa vir a ter uma ação coletiva baseada no consenso fácil das barganhas dos atores. As conferências sobre temas globais, organizadas de modo oficial pela ONU, são instrutivas no sentido de apresentar um exemplo claro – talvez o mais nítido que se possa achar – do surgimento e interação daquilo que aqui chamamos de sistema internacional policêntrico. A essas conferências comparecem atores interestatais (ONU), transnacional-econômicos (como as multinacionais) e transnacional-societais (como as ONGs). Porém, está muito longe de existir um consenso em torno de soluções políticas e técnicas, na medida em que prevalecem as alianças de interesses desde o âmbito econômico até os aspectos culturais e religiosos. A Conferência do Cairo-94, sobre população e desenvolvimento, foi um bom exemplo disso:

> O dado novo que propiciou o grande acirramento de controvérsias em torno da Conferência foi um fator característico da realidade pós-Guerra Fria: o crescimento do fundamentalismo religioso, sobretudo islâmico. Possivelmente despertados pelas objeções do Vaticano a passagens específicas do projeto de Programa de Ação, líderes religiosos de todas as sociedades, mas sobretudo muçulmanas, passaram a encarar a conferência como um exercício amoral e anti-religioso. Tanto as propostas relativas à sexualidade, quanto as recomendações concernentes à igualdade entre os gêneros, eram consideradas provocativas às leis e tradição islâmica [ALVES, 1995, p. 12-13].

A despeito desses dissensos, essas conferências foram marcos importantes para a emergência do sistema internacional policêntrico. Guimarães chamou a atenção para quatro importantes dados da Eco-92: o fato de 178 países enviarem delegações ao Rio, de mais de 100 chefes de Estado fizerem-se presentes, de a reunião de governos contar com mais de 1 400 representantes de ONGs e de, paralelamente, realizar-se o Fórum Global das ONGs e movimentos sociais. Esses fatos “não tinham precedentes na história das relações internacionais” (GUIMARÃES, 1992, p. 87).

V. Sistema Internacional Policêntrico: entre a baixa política e alta política

Decorrente dessa constatação, uma conseqüência importante para as relações internacionais do pós-Guerra Fria seria a de que os novos processos e atores sintetizam os altos padrões de transnacionalização que têm resultado da consolidação de

estruturas e processos políticos, econômicos e societais globais. Como conseqüência, liberam-se novas forças e novos interlocutores societais e estatais no cenário internacional, o que tem levado alguns autores a discutir rigorosamente o processo de interação transnacional como relações, cada vez mais estreitas, entre áreas de "alta política " – guerra, segurança e *status* estatal – e de "baixa política" – novos temas e atores não-governamentais (cf. LEURDIJK, 1974)[7] . Entretanto, esse recorte mostra-se, atualmente, artificial, pois o aspecto relevante desse processo é que questões como os fluxos financeiros e de comunicações, os desequilíbrios ecológicos, novas doenças, migrantes e refugiados, afetam a segurança e o *status* do Estado, tornando complicado discriminá-los em registros autônomos da política internacional, sejam "altos" ou "baixos". Obviamente, não é tão simples aceitar a tendência para o cruzamento dos assim chamados assuntos de alta política com os da baixa política, pois há ainda uma resistência muito marcada pela percepção realista que tem por base a pergunta: quais os fenômenos verdadeiramente relevantes que constituem riscos para o Estado? Quer dizer: essa resistência continua permeada por uma visão de segurança nacional. Mesmo no plano conceitual existe para alguns autores a dúvida da relevância de uma noção de segurança global que ao incorporar os assim chamados assuntos de "baixa política", tenha um efeito relevante:

> O problema de uma definição tão abrangente é [...] que lhe falta o drama, a clareza e a preeminência de uma ameaça militar à segurança nacional. Com um exército inimigo devastando um aliado, ou ante a informação de que a pátria tem voltados contra ela milhares de mísseis, a opinião pública é mobilizada com relativa facilidade. Muita gente, porém, distingue entre 'alta política' (isto é, ameaças claras ao país) e 'baixa política' (disputas econômicas, propostas de reformas ambientais, negociações comerciais). Embora as questões de baixa política estejam hoje atraindo muita atenção, ainda pode ser mais difícil convencer os públicos e os políticos a fazer os sacrifícios necessários para enfrentar novas ameaças do que foi no período de antagonismo bipolar [KENNEDY, 1993, p. 128-129].

A despeito dessa resistência, os riscos gerados pelos novos fenômenos resultam em constrangimento e limitação da autonomia do Estado, o que não pode ser ignorado mesmo que se lhes qualifique de questões de "baixa política". Dado o fato de que os efeitos são interdependentes para os atores, sejam estatais, transnacionais ou supranacionais, as medidas políticas e técnicas a serem adotadas em acordos multilaterais estabelecem formas recíprocas de inspeção e controle territorial. Em termos de adequação racional de meios a fins, isso significa tanto benefícios quanto custos recíprocos. No lado dos custos, é quase evidente que as inspeções e controles territoriais implicam intromissão na soberania estatal. No lado dos benefícios,

deve-se conceder ao realismo que eles não são necessariamente equivalentes aos custos, e que as relações de interdependência tendem a ser assimétricas (cf. KEOHANE & NYE JR., 1985). Por exemplo, de vários casos estudados num trabalho de Keohane entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, à luz dos novos fenômenos de segurança (migração de mexicanos para os Estados Unidos e as pressões dos países industrializados para que os países em desenvolvimento controlem as fontes de poluição) é visível a assimetria dos benefícios e custos para os países em desenvolvimento (KEOHANE, 1990) – em detrimento destes. Entretanto, quando a interdependência abandona o plano meramente estatal, os cruzamentos tornam-se mais complexos, e mesmo que os Estados – principalmente os hegemônicos – contem com meios de poder mais amplos que os atores transnacionais, a natureza societal dos novos fenômenos de segurança faz relaxar a noção de interdependência assimétrica.

A teorização acima mostra que os conceitos que tentam identificar as interações e efeitos que surgem dos processos transnacionais devem ainda passar por etapas de elaboração que permitam uma melhor sincronia com seus objetos. Os novos processos de explosão populacional, migrações internacionais e desequilíbrios ambientais, para os quais a análise estatocêntrico mostra-se inadequada, convidam a examinar a especificidade da sua natureza, dado que constituem, também, o contexto histórico no qual se engajam e coexistem tanto unidades políticas estatais – sem dúvida ainda o principal agente político das relações internacionais –, unidades supranacionais e as unidades societais transnacionais. Essa especificidade sugere repensar o conceito de sistema internacional, definido pelo pensamento realista como "o conjunto constituído pelas unidades políticas que mantêm relações regulares entre si e que são suscetíveis de entrar numa guerra geral". Em outras palavras, sugere repensar se as relações internacionais devem continuar sendo analisadas a partir de um único ator relevante: o Estado.

Finalmente, uma das conseqüências mais importantes para as relações internacionais, sugerido pela noção de sistema internacional policêntrico, é que, com o desdobramento da agenda internacional nos moldes acima, surge uma noção de segurança coletiva diferente da idealizada pela ONU a partir de 1945, cujo mecanismo básico, que emerge da Carta de São Francisco, fundadora da ONU, frisa que, em caso de agressão de uma nação contra outra, a segurança transforma-se num mecanismo que diz respeito a todas as nações. Num caso desses, as nações encarregam-se coletivamente da segurança da nação agredida como se sua própria segurança estivesse em questão.

No passado, a simplificação das relações internacionais a "relações interestatais" reduzia as tentativas coletivas de segurança aos termos do poder nacional. Como

sustenta Wilhelm, a luta pelo poder implica que um conjunto particular de aspectos das relações entre os Estados tenha maior preponderância – os que dizem respeito à defesa (WILHEM, 1991) – e nesse sentido opera o mecanismo coletivo de segurança da ONU. Os países atuam na esfera mundial, procurando a maximização de sua segurança e de seu prestígio; em conseqüência, a busca de fins de natureza diferente não é considerada parte da política internacional ou, no melhor dos casos, é tratada como questão de "baixa política", que estaria subordinada à "alta política" – os elementos mais importantes para a satisfação dos interesse nacional.

VI. Considerações finais: a questão dos valores e dos fins

Paralelamente a esse processo de reconstrução conceitual do que significaria a segurança coletiva, poder-se-ia sugerir que no sistema internacional emergente se constrói também uma noção de valores universais hegemônicos ao sistema. Como bem tinha notado Hoffman, o problema da governabilidade do sistema internacional não recai unicamente na ausência de um poder comum às partes como pensaria Hobbes, mas também "[n]a ausência, ou pelo menos debilidade, *de valores comuns subjacentes ao conjunto do sistema*" (*apud* VILANOVA, 1995, p. 52; sem grifos no original). Com a queda da União Soviética parece já não existir mais concorrência ideológica e o que se vem chamando de globalização da política ou de governabilidade internacional coincide em muito com uma das grandes tradições e objetivos da política externa americana: a aceitação como valor e como prática de sua concepção liberal de democracia. Como argumenta Kissinger, "as peculiaridades que os Estados Unidos se atribuíram ao longo da história resultaram em duas posturas contraditórias da política externa. Primeira, a de que os EUA melhor atendem a seus valores aperfeiçoando a democracia em casa e servindo assim de farol para o resto da humanidade; segunda, a do que os valores americanos impõem aos EUA a obrigação de promovê-los no mundo inteiro" (KISSINGER, 1999, p. 14).

Certamente a presença do poder comum continua sendo uma grande meta do pensamento idealista, porém uma questão instigante é se a globalização da política, pela via do modelo de democracia ocidental, não está começando a solucionar o problema colocado por Hoffman. Junto com o Estado, as organizações interestatais são os principais atores ordenadores do sistema internacional. Ora, corresponderia às organizações, antes que aos estados, o papel de socializador internacional dos valores da democracia ocidental. Mas, como vimos anteriormente, a natureza estatal das organizações internacionais estatais cria constrangimentos e limitações a essa possibilidade.

Uma outra limitação que encontra essa construção de uma *cultura política universal* trata-se de que, com a globalização da política, através do valor da democracia ocidental, trata-se exatamente de "neutralizar" e não de destruir ordens políticas de países que, em princípio, são mais amigos que inimigos. Isto é, num mundo polarizado ideologicamente – como aquele da Guerra Fria – valia a definição de Carl Schmidt segundo a qual a relação básica da política é a dicotomia amigo-inimigo (SCHMIDT, 1992). Nesse campo de forças as posições intermediárias ficavam sobrando. Aliás, desde essa perspectiva analítica, com a globalização unidimensional da política, na base da crença no valor universal da democracia ocidental, um dos campos da metáfora política de Schmidt (o inimigo) tende a desaparecer. Por essa via também chegaríamos ao fim da política. Fora essa polêmica idéia, o relevante do caso é constatar que os atritos em torno do tema da democracia passam, atentando sempre à natureza pública do conceito e não a seu caráter privado, a uma luta no campo dos amigos. Ou, para utilizar uma metáfora da linguagem da guerra, os eventuais feridos desses confrontos estão sendo "atingidos pelo fogo amigo" e não pelo fogo inimigo.

A própria idéia de que o estamos mesmo numa era do fim das ideologias, como sustenta o refinado argumento de Francis Fukuyama, encontra certas limitações. Sem concorrentes universais a democracia liberal impõe-se como imperativo categórico, decorrente da superioridade e coerência ética de seus postulados. Como o próprio Fukuyama reconhece, o grande problema desse argumento é que ele tem que ser levado a sério sempre que pensemos o mundo desde uma perspectiva racionalista e ideal, porque ainda se está muito longe de sua realização no mundo material. Para ficarmos num exemplo só, a China, que alberga 1/6 da população mundial, não parece ainda muito disposta a aceitar a superioridade material da idéia de democracia. Em outras palavras, é inegável que existe uma discrepância suficientemente não resolvida entre racionalidade ideal e racionalidade material.

Aliás, esse debate valorativo não fica limitado ao escopo dos atores estatais ou das organizações internacionais estatais. Ele também permeia as relações entre atores de natureza estatal e não-estatal. Veja-se um exemplo: a capacidade das ONGs de coordenar e desenvolver projetos de desenvolvimento sustentável em comunidades do Terceiro Mundo não está isenta de um juízo valorativo: a pouca racionalidade do Estado nesse âmbito geográfico-político para o desenvolvimento de políticas democráticas que atendam as necessidades de seus cidadãos ou para desenvolver regras locais de *good governance*. Parte-se do princípio de que essas comunidades podem ser educadas a proteger seu meio ambiente, apontando para efeitos sociais e locais positivos que também resultam em benefícios e desdobramentos democráticos globais (cf. SHIVA, 1991). Em termos mais concretos e quantitativos, um claro exemplo disso é a ONG

World Wildlife Fund, que nas últimas décadas tem financiado projetos de conservação, reflorestamento ambiental e assistência técnico-sanitária em vários países, entre os quais se destacam o Zâmbia, Camarões e Santa Lúcia (WAPNER, 1995, p. 331-332). Essas ações significam, obviamente, transferência de dinheiro para os países do Terceiro Mundo através das ONGs e suas representações. Assim, para 1989, as ONGs dos países do Norte direcionaram 6,4 bilhões de dólares aos países em desenvolvimento, o que representou 12% de toda a ajuda pública e privada dos países desenvolvidos (LIVERNASH, 1992, p. 15).

Enfim, a relevância dessa discussão tem a ver com o fato, ainda não claramente percebido, de que uma redefinição do conceito de sistema internacional é passível de levar em conta não só o número, as funções e as capacidades de influência de poder de atores internacionais de diferentes naturezas mas também que esses atores colocam sua atuação em torno de valores.

Todas essas problemáticas sugerem que a segurança global multidimensional relativiza também a idéia, por muito tempo aceita, de que o Estado constitui-se na única unidade de análise do sistema internacional, ou pelo menos a mais relevante. Retomando Paul Kennedy, o Estado tornou-se territorialmente muito pequeno para exercer certas funções e grande demais para outras (KENNEDY, 1993, p. 121-133). Com a segurança global multidimensional o fim deixa de ter o caráter especulativo que lhe atribuía Weber. Complementarmente, a noção de *influência* acaba criando um espaço amplo para o ator transnacional societal, a qual se vem exprimindo na produção do direito internacional e na procura de fins globais conjuntos. Ora, ao se falar em fins globais deixam-se os interesses territoriais nacionais para entrar na consideração de um tema final: a inadequação do conceito genético de *interesse nacional*, face ao surgimento de um conceito de interesse internacional.

Se os fins a serem perseguidos pelo sistema internacional policêntrico são globais, então torna-se duvidosa a eficácia da ação estatal unilateral e mesmo a ação bilateral interestatal. Em outros termos, os meios com os quais se quer preservar valores globais avançam para além do interesse nacional. Isso significa que a discussão em pauta não é se os novos fenômenos de risco ameaçam ou não o interesse nacional, como vem sendo colocado por uma certa literatura sobre o tema[8] . O problema relaciona-se com a constatação de que os novos fenômenos transnacionais de segurança – explosão populacional, migrações internacionais e desequilíbrios ecológicos – implicam a necessidade quase absoluta de trabalhar com uma unidade conceitual que tem sido chamada aqui de *interesse internacional*.

Nesse sentido, o interesse internacional nada mais é que uma adequação dos meios aos fins globais ou gerais, em que a racionalização dos meios encontra seus

objetivos no bem-estar de todas as unidades políticas e sociais, compreendendo que a categoria de unidade social inclui os novos atores transnacionais, abrangendo ONGs ecológicas, de direitos reprodutivos, de minorias étnicas, entre outros. Daí vem que o *interesse internacional* descarte a possibilidade de redução aos termos do interesse nacional. É necessário frisar, porém, que isso não significa que o ponto de vista possa ser invertido, ou seja, o interesse nacional enquanto mero reflexo do interesse internacional: no atual patamar histórico, desenvolvem-se dois processos quase paralelos. O primeiro, caracterizado pela sustentação do interesse nacional a partir no sistema interestatal; e o segundo, no qual convergem unidades políticas e sociais transnacionais, que vem a ser o interesse internacional. Talvez possa-se ainda aventar uma outra questão: em que condições um pode ser absorvido pelo outro? Um realista afirmaria que o interesse nacional absorve o internacional quando a razão de Estado assim o determina. Entretanto, a discussão relevante é que, sob a forma de interesse nacional ou internacional, a síntese sempre é dada pelo princípio permanente da sobrevivência.

Bibliografia

ALVES, J. A. Lindgren. (1994). Direitos humanos : o significado político da conferência de Viena. *Lua nova*, São Paulo, nº 32.

_____. (1995). A Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento e suas implicações para as relações internacionais. *Working paper*, nº 2, abr. São Paulo : NAIPE-USP.

ARON, Raymond. (1986). *Paz e guerra entra as nações*. Brasília : Edunb.

_____. (1987). *Os últimos anos do século*. Rio de Janeiro : Guanabara.

BAPTISTA, Luiz Olavo. (1995). A ONU faz 50 anos : e agora? *Estudos avançados*, São Paulo, v. 9, nº 25, p. 187-193, set.-dez.

CHIAPPIN, José R. Novaes. (1986). O paradigma das civilizações, o realismo político e a nova estratégia de contenção. *Estudos avançados*, São Paulo, coleção “Documentos”, nº 28, p. 47-62, nov.

COX, Robert W. & JACOBSON, Harold K. (1990). Uma primeira abordagem : a análise da tomada de decisão. *In* : BRAILLARD, Philippe (org.). *Teoria das relações internacionais*. Lisboa : Fundação Calouste Gulbenkian.

DUPAS, Gilberto. (1996). O emprego em crise : o papel do sindicato deverá ser repensado. *O Estado de São Paulo*, 7.jul.

FONSECA JR., Gelson (1990). Aspectos da multipolaridade contemporânea (notas preliminares. *Contexto internacional*, Rio de Janeiro, nº 11, jan.-jun.

GUIMARÃES, Roberto. (1992). El discreto encanto de la cumbre de la tierra. Evaluación impresionista de Rio-92. *Nueva sociedad*, Caracas, nº 22.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. (1999). *Quinhentos anos de periferia*. Porto Alegre : Editora da Universidade/Contraponto.

HUNTINGTON, Samuel P. (1992). A mudança nos interesses estratégicos americanos. *Política externa*, São Paulo, v. 1, nº 1, jun.

_____. (1994). Choque das civilizações. *Política externa*, São Paulo, v. 2, nº 4, mar.

KENNEDY, Paul. (1993). *Preparando para o século XXI*. Rio de Janeiro : Campus.

KEOHANE, Robert O. (1990). *State Sovereignity and Multilateral Institutions* : Responses to Asymetrical Interdependence. Mimeo.

KEOHANE, Robert O. & NYE JR., Joseph. (1985). *Power and Interdependence*. 2nd ed. Glenview : Scott Foresman.

KISSINGER, Henry. (1999). *Diplomacia*. 2ª ed. Rio de Janeiro : Francisco Alves.

KUHN, Thomas S. (1994). *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo : Perspectiva.

LEIS, Héctor. (1996). Globalización y democracia en los 90. Hacia un espacio público trasnacional. *Nueva sociedad*, Caracas, nº 142, mar.-abr.

LEMOS, Ana Tereza. (1988). Supremacia, consenso e coerção no jogo internacional. *Contexto internacional*, Rio de Janeiro, v. 4, nº 8, jul.-dez.

LEURDIJK, J. Henk. (1974). From International to Transnational Politics : A Change of Paradigms. *International Social Science Journal*, v. XXVI, nº 1.

LEVY, Marc A. (1995). Is the Environment National Security Issue? *International Security*, v. 20, nº 2, p. 35-62, Fall.

LIVERNASH, Robert. (1992). The Growing Influence of NGOs in Developing Countries. *Environment*, nº 34, june.

MAGALHÃES, José Carlos. (1995). A reforma da Carta da ONU. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 9, nº 25, p. 149-160, set.-dez.

MYERS, Norman. (1995). Environment Security. *Foreign Police*, nº 74, p. 23-41, Spring.

ROSENAU, James Nº (1992). Citizens in a Changing Global Order. *In* : ROSENAU, James Nº & CZEMPIEL, Ernest-Otto (eds.). *Governance Without Government* : Order and Change in World Politics. Cambridge : Cambridge University Press.

SCHMIDT, Carl. (1992). *O conceito do político*. Petrópolis : Vozes.

SHIVA, Vandana. (1991). North-South Conflicts in Global Ecology. *Third World Network Features*, nº 11, Dec.

ULLMAN, Richard. (1983). Redefining Security. *International Security*, v. 8, nº 1, Summer.

VIGEVANI, Tullo *et alii*. (1994). Realismo *versus* globalismo nas relações internacionais. *Lua nova*, São Paulo, nº 34.

VILANOVA, Pere. (1995). *El estado y el sistema internacional*. Barcelona : UEB.

VILLA, Rafael Duarte. (1999). *Da crise do realismo à segurança global multidimensional*. São Paulo : Anna Blume/Fapesp.

VIOLA, Eduardo. (1996). A multidimensionalidade da globalização, as novas forças sociais transnacionais e seu impacto na política ambiental do Brasil, 1989-1995.

FERREIRA, Leila da Costa & VIOLA, Eduardo (orgs.). *Incertezas de sustentabilidade na globalização*. Campinas : Unicamp.

WALTZ, Kenneth. (1979). *Theory of International Politics*. Reading; Addison-Wesley.

WAPNER, Paul. (1995). Politics Beyond the State : Environmental Activism and World Civic Politics. *World Politics*, v. 47, nº 3, Apr.

WILHEM, Manfred. (1991). *Política internacional* : enfoques y realidades. Buenos Aires : Centro Interuniversitario de Desarrollo/Grupo Editor Latinoamericano.

Outras fontes

O Estado de São Paulo, 21.jul.1994.

Notas de referência

1 Para uma análise do “paradigma das civilizações” proposto de Huntington, consultar Chiappin (1986).

2 Sem se deterem a estudar especificamente o tema alguns autores acham possível, a partir de uma reforma da ONU, construir esse novo espaço de segurança. Ver a esse respeito Leis (1996) e Viola (1996). Outros autores acreditam que esse sujeito está funcionando na realidade transnacional; por exemplo, Wapner (1995).

3 O aspecto nuclear-militar é um caso excepcional no qual o Estado nacional, como ator individual, é também um ator transnacional.

4 Como ignorar esse poderoso ator transnacional que, na atualidade, maneja 1/3 do fluxo do comércio mundial? (Cf. *O Estado de São Paulo*, 21. jul. 1994).

5 Para uma reflexão sobre o novo papel da ONU consultar Baptista (1995) e Magalhães (1995).

6 Esse tratado foi assinado em 1959 e reúne todos os países que têm instalado uma base científica ou que fazem reivindicações de soberania: Chile, Argentina, Inglaterra, Estados Unidos, Japão, Noruega, Austrália, Nova Zelândia, Peru, Equador, África do Sul, China, União Soviética, França e Espanha.

7 Igualmente ao que acontece com os novos processos, essa denominação de “baixa política” também mostra a não-existência de uma total concordância sobre o impacto real que os atores transnacionais podem trazer para as relações internacionais. Não é estranho, então, que alguns autores refiram-se àqueles como micro-atores (por exemplo, ROSENAU, 1992).

8 Ver a respeito os trabalhos de Ullman (1983), Norman (1989) e Levy (1995).

O BRASIL E AS CRISES FINANCEIRAS INTERNACIONAIS, 1929-2001

Resumo

Ensaio analítico sobre a trajetória de crises financeiras do século XX, destacando em cada caso suas conseqüências para o Brasil. Depois de breve introdução metodológica, foram repassadas as crises de 1929, o fim do sistema de Bretton Woods em 1971, a crise da dívida externa em 1982, as turbulências das bolsas em 1987 e, depois, a sucessão de crises financeiras iniciada pela do México, continuada na Ásia e na Rússia, e que atingiu igualmente o Brasil e a Argentina entre 1998 e 2001. Combinando o método histórico com a análise econômica, o ensaio mostra como o Brasil foi respondendo a esses desafios financeiros de forma diferenciada, sem contudo romper com a dependência externa. As conclusões retomam os ensinamentos de sete décadas, destacando a atual interdependência financeira internacional e os desafios para o Brasil

Abstract

Analytical essay on the trajectory of 20th century financial crisis, this article highlights the consequences of each of one of them to Brazil. After a brief methodological introduction, the essay goes through the 1929 crisis, the 1971 Bretton Woods System's collapse, the 1982 debt crisis, the 1987 stock markets turbulence and the financial crisis unleashed by Mexico, deepened in Asia and in Russia, and finally reaching both Brazil and Argentina from 1998 to 2001. Combining a historical methodological approach to an economical analysis, the essay shows how Brazil faced these challenges without breaking with its foreign dependence. The conclusions revisit what has been learned through seven decades, highlighting nowadays' financial interdependence and Brazil's posing challenges.

Paulo Roberto de Almeida*

1. Pânicos, manias e crashes do capitalismo

A partir da segunda metade dos anos noventa, crises sucessivas começaram a abalar o sistema financeiro internacional, começando pelo México em 1994-95, continuando na Ásia, a partir de meados de 1997, estendendo-se à Rússia em agosto de 1998 e, logo em seguida, ao Brasil. Elas continuaram a manifestar-se em 2001, com uma virulência não surpreendente, desta feita em relação à Turquia e à Argentina, com novo impacto no Brasil em meados desse ano. Elas não foram as primeiras, nem certamente serão as últimas do gênero, de uma série inteira que Charles Kindleberger chamou de "manias, pânicos e colapsos" do capitalismo[1].

O Brasil enfrentou esse tipo de situação de maneira recorrente em sua história, sendo possível recordar inadimplências temporárias e *defaults* negociados nos séculos XIX e XX, em diferentes momentos do regime imperial e no começo da República (à época do *funding loan* negociado com os banqueiros Rothschild pelo presidente eleito Campos Salles em 1898,

Revista Cena Internacional. 3 (2): 89-114 [2001]

* Diplomata de carreira (atualmente é ministro conselheiro da Embaixada do Brasil em Washington) e doutor em ciências sociais pela Universidade de Bruxelas. As opiniões expressas no presente texto são exclusivamente as de seu autor e não correspondem a posições ou políticas do Ministério das Relações Exteriores ou do Governo brasileiro.

por exemplo). Lembre-se ainda a suspensão da conversibilidade do mil-réis depois da crise de 1929, as moratórias dos anos trinta, assim como as sucessivas negociações com credores e com o FMI no final da década de cinqüenta e no começo dos sessenta. Destaque especial deve ser dado à crise da dívida externa do início dos anos oitenta (generalizada no conjunto da América Latina) e ao acordo com o FMI de 1998 (revisto em 1999 e novamente reativado em 2001), no quadro da crise mais ampla aberta pelas desvalorizações das moedas asiáticas e pela moratória russa.

Kindleberger elaborou uma tipologia das crises, que apresentam elementos comuns: elas partem de uma quebra no ciclo dos negócios, são precedidas por uma fase de especulação – com matérias-primas, ações em Bolsa, derivativos financeiros, cabos de fibras óticas –, passam por um período de expansão monetária que assume diversas formas – reciclagem de petrodólares, mercados de eurodólares –, culminam num pico especulativo e terminam numa crise profunda, com efeitos de contágio intensos. Atualizando Kindleberger, para inserir as crises mais recentes, e as conseqüências de cada uma delas para o Brasil, foi elaborado o quadro 1, que apresenta um esquema estilizado das crises financeiras no período 1929-2001.

Acompanhando as crises há um "emprestador de última instância", seja ele o Bank of England, no século XIX, o Federal Reserve Board dos EUA ou as instituições financeiras internacionais da atualidade: rede de empréstimos do Banco de Compensações Internacionais (BIS) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Esse emprestador, que na verdade não existe de forma permanente (pois nem o FRB é um *lender* incondicional, nem o FMI cumpre essa função na atualidade), nem sempre é economicamente eficiente, suficientemente preventivo ou (no caso do Tesouro americano) está disposto a colocar dinheiro novo (ou seja, oferecer garantia de liquidez) em todas as bolhas especulativas que se sucedem ao longo do tempo.

Segundo Kindleberger, os mercados geralmente funcionam, mas eles podem enfrentar rupturas. Quando o fazem, se requer a intervenção governamental para prover o bem público da estabilidade. O dilema é que se os mercados sabem antecipadamente que alguma ajuda virá em condições generosas, eles vão quebrar mais freqüentemente e funcionar de maneira menos eficiente. Este é precisamente o debate atual em torno do chamado *moral hazard*, ou seja, comportamentos de risco devidos à possibilidade de um "salvador" evitar o pior, por mais que os agentes se comportem de forma irresponsável.

A experiência histórica recomenda, portanto, proceder a uma visão de longo prazo e a uma perspectiva analítica que leve em consideração as diversas respostas dadas pelo Brasil às crises do capitalismo e às crises de suas finanças públicas. Este ensaio está organizado em torno de datas fundamentais, representando as turbulências

da economia mundial, datas paradigmáticas das diferentes crises enfrentadas pelo sistema financeiro e das crises internas e externas do Brasil, nos últimos três quartos de século da economia mundial. Segue-se uma discussão sobre as questões centrais da chamada "nova arquitetura financeira internacional" e das opções abertas ao Brasil nesse contexto.

2. Outubro de 1929: a grande crise

Não se tratou de uma simples crise, mas da maior crise enfrentada pelo capitalismo em toda a sua história. Ocorreu, na verdade, uma sucessão de crises, iniciada pelo *crash* da Bolsa de Nova York (a famosa quinta-feira "negra", de 29 de outubro), com efeitos amplificados pelas políticas econômicas desastrosas adotadas pelas grandes economias. Em 1931, como conseqüência de problemas cambiais e do abandono do padrão ouro pelo Reino Unido, vários países da América Latina declararam a inconversibilidade de suas moedas: sete países (Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Nicarágua e Uruguai) adotam sistemas de controles cambiais nesse mesmo ano; outros três (Costa Rica, Equador e Paraguai) o fizeram em 1932, e o México no ano seguinte, seguido pela Venezuela em 1934.

O protecionismo das economias centrais teve conseqüências dramáticas para os países integrados à economia mundial: o Brasil teve de desfazer-se de grandes estoques de café e os exportadores minerais (Bolívia, Chile e México) sofreram o impacto da diminuição da produção industrial. O fechamento dos mercados e a contração do comércio internacional, jogando para baixo o preço das *commodities* transacionadas, cortou pela metade a renda dos produtores da América Latina. O Brasil foi obrigado, num primeiro momento, a adiar o pagamento de suas obrigações financeiras (em 1931-33) e, depois a declarar a moratória de fato (1937), assim como tentou poupar divisas por meio de acordos de troca de produtos e de *clearing* compensado. As rupturas de pagamentos sempre foram seguidas de renegociações com os credores e nova emissão de títulos, alguns dos quais comportando deságios. O Brasil sai da zona da libra e entra na esfera do dólar, moeda de referência absoluta até a atualidade. No plano da política econômica, o governo brasileiro praticou uma espécie de keynesianismo *avant la lettre*, ao garantir a demanda pela manutenção da renda do setor cafeeiro. Os efeitos foram positivos e em meados dos anos trinta se retomava o crescimento e, com a retração de divisas, o processo de desenvolvimento industrial dada a baixa capacidade de importar.

As fontes das crises da década de trinta começam a ser corrigidas em Bretton Woods, quando são erguidos os pilares da ordem do pós-guerra, com o FMI e o Banco

Mundial (BIRD). Ao primeiro caberia administrar o sistema financeiro internacional, o que ele fez modo imperfeito, até a ruptura pelo principal garantidor de seu funcionamento, os EUA. Os governos brasileiros anteriores a 1964 mantiveram um relacionamento tempestuoso com ambas as instituições, alternando momentos de cooperação com fases de afastamento, quando não de "ruptura", como ocorreu de maneira algo demagógica na presidência Kubitscheck.

3. Agosto de 1971: o fim de Bretton Woods

A origem da crise do petróleo de 1973 encontra-se na decisão adotada em agosto de 1971 pelo presidente Nixon no sentido de suspender a conversibilidade do dólar em ouro, tal como garantido na convenção constitutiva do FMI. Foi a desvinculação do dólar do padrão de Bretton Woods que causou a alta do petróleo, uma vez que a depreciação monetária da moeda norte-americana, que se seguiu à medida, representou a redução do poder de compra dos exportadores. A situação se tornou inevitável à medida em que a inflação dos EUA e o acúmulo de imensos estoques dessa moeda em poder de bancos centrais europeus e de outros países tornavam cada vez mais frágil a perspectiva de sua garantia em ouro, tendo em vista os estoques insuficientes de Fort Knox e a pouca disposição dos EUA de converter os ativos no exterior em ouro. A conseqüência foi o "calote" aplicado pelo Tesouro dos EUA, em contradição com os compromissos de Bretton Woods (garantia de conversibilidade das demais moedas em ouro, a partir da taxa convencionada de 35 dólares por onça de ouro).

Os choques do petróleo de 1973 e 1979 produziram ondas depressivas, mais ou menos absorvidas em função da capacidade dos importadores em reverter em seu benefício as divisas dos produtores. Os que não dispunham de bens duráveis para satisfazer a sede de demanda dos países petrolíferos — como o Brasil —endividaram-se para sustentar o nível de atividade. A baixa coordenação do regime de Bretton-Woods — proibição formal de desvalorizações competitivas — foi substituída pela descoordenação absoluta, o que gerou novas necessidades de consultas e o aparecimento do G-5 e, mais tarde, do G-7. A despeito dos desalinhamentos entre as moedas, os mercados financeiros desenvolveram-se a partir desse período.

O Brasil sofreu diretamente os impactos econômicos de agosto de 1971 e de outubro de 1973, enquanto *importador de capitais* (e portanto dependente de taxas de juros altamente voláteis, a partir de então) e de *energia fóssil*, com uma alta brutal de sua fatura petrolífera. A situação agravou de maneira dramática o desequilíbrio das contas correntes e contribuiu para acelerar a inflação, domada entre 1964 e 1967. Nesse período, como revelado nos quadros 2 e 3, o Brasil abandonou a prática de

assinar acordos *stand-by* com o FMI – pouco cumpridos, servindo somente como garantia de empréstimos bancários – para abastecer-se nos mercados comerciais de divisas (os euromercados), recheados de petrodólares à espera de reciclagem, a juros relativamente baratos (em função da inflação).

4. Agosto de 1982: a crise da dívida externa da América Latina

A crise, iniciada com a moratória mexicana de agosto de 1982 seguida logo depois pela do Brasil, foi atribuída a políticas irresponsáveis de empréstimos comerciais pouco produtivos e ao acúmulo de obrigações externas sem capacidade de pagamento, em descompasso com a progressão das exportações e a obtenção de divisas fortes. Na verdade, a responsabilidade estava fora do alcance desses países. Ela resultou, basicamente, da decisão adotada em 1979 pelo Federal Reserve de aumentar as taxas de juros, como forma de garantir recursos externos para compensar os desequilíbrios comerciais e os déficits públicos enfrentados pelos EUA: os juros saltaram de 6-8% ao ano para mais de 12 ou 14% — taxas reais de inflação na zona OCDE —, chegando, em algumas épocas a 18 ou mesmo a 21% ao ano.

Os empréstimos contraídos pelos países emergentes a taxas de juros flutuantes tornaram-se propriamente impagáveis e deram origem a *defaults* sucessivos, a começar pelo México e depois na maior parte da América Latina. Em sua defesa pode-se argüir do caráter abundante do crédito comercial oferecido pelas instituições bancárias no decorrer da década anterior, a taxas de juros “atraentes”. A conseqüência foi uma formidável reversão dos fluxos líquidos de capitais ocorrida desde a fase áurea do colonialismo financeiro, em princípios do século: os países pobres convertem-se em exportadores de capitais para os países ricos.

Como nos períodos anteriores de crise das dívidas externas na América Latina (final das independências nos anos 1820; euforia de títulos estrangeiros nos anos 1890, crise e depressão dos anos 1930), tais movimentos de capital provocaram a inadimplência dos mais expostos. Ainda assim, o FMI, o BIRD e os principais interessados do mundo desenvolvido tentaram preservar as aparências, transferindo novos recursos para o serviço da dívida, uma modalidade entre outras de socializar os prejuízos dos banqueiros privados e de evitar uma quebra generalizada do sistema bancário nesses países. No final da década, reconhecendo a incapacidade de pagamento, os países do G-7, capitaneados pelos EUA (planos Baker e Brady), chegaram ao fato inevitável da necessidade de mudança na forma de tratamento da dívida: passou então a ser aceita a aplicação de algum tipo de desconto do valor nominal (*face-value* dos títulos emitidos) ou real (via taxa de juros) dos títulos oficiais da dívida.

A deterioração das contas externas do Brasil não esperou a crise da dívida para se manifestar: depois de uma década de saldos negativos, em função do petróleo, agravados pelo déficit dos serviços, as contas externas conheceram, em 1980, um déficit recorde, equivalente a 6,1% do PIB, resultado que diminuiu ligeiramente em 1981 (para -4,54%), mas que voltou a agravar-se em 1982, com 6,01% do PIB. Uma tal deterioração das contas externas do Brasil não se repetiria mais pelo resto da década, a despeito de alguns anos de resultados negativos — como por exemplo em 1986, com –2,06% do PIB, o que pode ter justificado a moratória em fevereiro seguinte —, com novo agravamento dos déficits apenas a partir do Plano Real.

O ajuste feito a partir de 1982 combinou o "desincentivo" às importações e esquemas de alívio temporário das dificuldades de balanço de pagamentos. Entre 1983 e 1985, diversas cartas de intenção e memorandos de entendimentos foram firmados com o FMI, com escasso teor de cumprimento, como revelado nos quadros 2 e 3. Um acordo de facilidades estruturais (EFF, instrumento criado para paliar aos efeitos da crise do petróleo), contraído em caráter emergencial, permitiu aliviar a situação do balanço de pagamentos, mas mais de um terço dos recursos não foi sacada por não atingimento do desempenho exigido pelo acordo.

5. Outubro de 1987: crise das bolsas

Após alguns anos de euforia nos mercados, com a recuperação das principais economias desenvolvidas da estagflação dos anos setenta, o mundo voltou a conhecer os sobressaltos típicos das fases de turbulências financeiras do capitalismo. A queda nos títulos chegou a alcançar 22% num único dia, sinalizando para uma repetição da crise de 1929.

Não foi isso o que ocorreu, porém, a despeito de fortes tremores nas economias centrais. As variações de moedas no decorrer dos anos oitenta não corresponderam a alterações nos ciclos econômicos nacionais; mas ao desenvolvimento dos mercados financeiros, com mecanismos de hedge e derivativos que aumentaram o volume — e a fragilidade — do dinheiro circulando diariamente no sistema financeiro. Ocorreram mudanças relevantes no sistema, desde a oferta de crédito institucional da década de sessenta — dominada pelos bancos de desenvolvimento — até os derivativos dos anos noventa, passando pelo mercado de eurodólares dos anos sessenta e setenta e os "syndicated loans" dos anos setenta e oitenta. As crises e contrações dos mercados financeiros estão associadas às situações de inadimplência temporária de grandes devedores: países emergentes da América Latina e da Ásia, economias socialistas como Polônia, Alemanha Democrática e Hungria. As aplicações em bolsa se desenvolvem

bastante no período, conduzindo a um primeiro exemplo de “exuberância irracional” que resultaria na crise de outubro de 1987.

Os efeitos para o Brasil foram limitados, uma vez que já se vivia uma situação de descontrole inflacionário, de pouco acesso ao crédito externo e de ruptura de pagamentos. A chamada “moratória soberana” (fevereiro de 1987, seguindo-se ao controle e centralização cambiais introduzidos em 1985, no auge da crise de pagamentos) nada mais refletia senão o desequilíbrio das contas externas, em face do aumento de juros determinada pelo Federal Reserve. As bolsas também sofreram a queda dos títulos e o mercado cambial permaneceu agitado, com pressão para a modificação das paridades, a despeito do Plano Cruzado ter tentado romper com a prática inaugurada em 1967 de minidesvalorizações cambiais.

6. Dezembro de 1994: a crise financeira do México

Nos últimos anos do século XX, crises financeiras abalaram vários países ou mesmo regiões inteiras, pondo à prova o receituário do FMI, em especial sua adequação às dimensões de um problema identificado como mundial, qual seja, a volatilidade de capitais de curto prazo e a desproporção entre a magnitude destes últimos e as reservas dos bancos centrais. O primeiro teste desse ciclo ocorreu no caso da crise cambial do México (dezembro 1994-janeiro 1995), com efeitos regionais, em primeiro lugar na própria Argentina, mas logo em seguida também no Brasil. A situação fiscal do México não era preocupante, mas o país enfrentava alguns problemas de balanço de pagamentos (alto nível de déficit nas contas correntes, de cerca de 8% do PIB) que terminaram minando a confiança dos nacionais – antes dos estrangeiros – na capacidade do governo de sustentar a paridade do peso. Em face da incapacidade do FMI de mobilizar recursos apropriados, um pacote de US$ 48 bilhões foi montado pelos EUA, com a cooperação mais ou menos “voluntária” de outros países do G-7. Essa crise parecia derivar da abertura excessiva ao chamado capital “volátil”, convertido repentinamente no novo vilão do sistema financeiro internacional.

Os efeitos da crise mexicana se exerceram mais em direção da América Latina do que de outros continentes, mas por um momento se pensou na ameaça de uma crise sistêmica, razão da rápida e maciça intervenção dos EUA. O relativo sucesso da operação de contenção do contágio mexicano deixou a impressão de que o problema tinha sido superado no início de 1997, a ponto de o FMI fazer previsões otimistas sobre o comportamento da economia mundial em sua reunião de abril desse ano, distribuindo fartos elogios aos países asiáticos que logo depois seriam engolfados na segunda onda de crises dos anos noventa.

Os efeitos foram importantes para o Brasil. O primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso, eleito em outubro de 1994 em virtude do sucesso do Plano Real, iniciou sua gestão com um desafio externo de grande amplitude: a manutenção da estabilidade cambial, o que foi obtido mediante ajuste na política de valorização cambial do período inicial do programa de estabilização. Introduziu-se o sistema de bandas e a prática de correções ou ajustes dentro da banda, de maneira a compensar parte da erosão inflacionária e a valorização de fato pela qual passou o Real a partir de sua introdução nos segundo semestre de 1994.

7. Julho de 1997: a crise das economias emergentes da Ásia

A crise asiática de 1997-1998, que se disseminou de forma diferenciada em diversos países da região, não apresentou as mesmas características da crise mexicana. Ela se deu no bojo de um processo de crescimento não inflacionário e de manutenção de políticas fiscais relativamente responsáveis. Tratou-se, portanto, de uma "caixa de Pandora", pois os países da região eram até então louvados como exemplos de boa gestão pública e de bom desempenho na manutenção de altas taxas de poupança, de investimento e de crescimento, com grande inserção econômica externa. Seus efeitos sobre outras regiões foram diferenciados segundo a percepção de riscos implícitos do ponto de vista da solidez das economias, imediatos no caso da América Latina e mais delongados em outros países, provocando ainda assim efeitos devastadores sobre alguns grandes atores emergentes, como Rússia e Brasil.

A desvalorização da moeda da Tailândia (julho de 1997) deu início a uma corrida contra as demais moedas da região, provocando um efeito dominó, com impactos na Malásia e na Coréia, em setembro e dezembro, e na Indonésia, em fevereiro de 1998, provocando a queda da ditadura Suharto. Etapa importante no processo de propagação da crise foi o ataque contra o dólar de Hong-Kong (outubro de 1997), que quase colocou em colapso o *currency board* mantido pela ex-colônia britânica, reincorporada à China no primeiro semestre desse ano. A crise asiática assumiu contornos políticos com as turbulências na Indonésia, cujos efeitos foram devastadores, uma vez que a inadimplência de devedores locais (empresas, bancos e mesmo o próprio governo) precipitou a falência de casas bancárias no Japão, em Hong-Kong e na Coréia, países com instituições mais expostas à crise de liquidez e à desvalorização cambial (em alguns casos superior a 80%). A depressão da economia japonesa – desde o início dos anos noventa, quando estourou a "bolha especulativa", financeira e imobiliária – dificultou a retomada do crescimento em vários de seus parceiros, colocando em perigo

a continuidade do desenvolvimento em estilo asiático (mobilização agressiva da poupança privada e elevadas taxas de investimento de capitais de risco).

A gestão da crise asiática pelo FMI foi criticada dentro e fora da região, não apenas no que se refere às políticas recomendadas — como a contração fiscal, por exemplo — como também sua dosagem e aplicação. Mas a gravidade da situação da Indonésia, por exemplo, explica-se também por um potencial de conflito político propriamente interno. Os pacotes de ajuda montados numa primeira fase pelo FMI seguiram essencialmente o modelo clássico, provocando um certo agravamento das condições macroeconômicas, ao propor um forte ajuste fiscal em todos eles, mas de forma geral foi enfatizada a necessidade de correção dos desequilíbrios externos, particularmente graves nos países mais afetados.

Para evitar o contágio do ataque contra Hong Kong, o Brasil aumentou os juros e adotou medidas com moderado impacto fiscal. Elas se revelaram momentaneamente eficazes, na medida em que foram evitados ataques especulativos contra o Real, desestimulados também por um nível elevado de reservas cambiais. Os mercados financeiros parecem ter julgado, no entanto, que seu caráter não foi forte o suficiente, razão pela qual a política de acumulação de reservas pelas autoridades monetárias foi perseguida com especial denodo a partir de então: num determinado momento, no primeiro semestre de 1998, o Brasil detinha cerca de 70 bilhões de dólares de reservas. Em todo caso, os juros no Brasil continuaram a ser diminuídos na seqüência da crise asiática, mas tiveram de ser novamente aumentados quando da moratória da Rússia e em função de desdobramentos mais graves da crise financeira.

8. Agosto de 1998: a crise da Rússia e seus efeitos no Brasil

Em meados de 1998, a crise alcançou a Rússia, que vivia um processo mal sucedido de transição do socialismo ao capitalismo. A moratória decretada em agosto, em plena crise de governabilidade e de desvalorização do rublo, levou ao retraimento das aplicações e linhas de crédito colocadas nos países emergentes, abrindo uma crise de confiança que ameaçou deslanchar uma crise sistêmica. A nova onda teve repercussões imediatas em outras regiões, em especial no Brasil, que assistiu a saídas maciças de capitais de curto prazo e a uma diminuição do volume de crédito voluntário oferecido pelas instituições privadas.

Os principais elementos da segunda, ou terceira, onda de crises são conhecidos. A Rússia mantinha grande parte de sua dívida interna denominada em dólar, atraindo capitais com base em altas taxas de juros e dos rendimentos baseados em títulos do

governo. A liberalização financeira conduzida no quadro de uma privatização caótica levou ao acúmulo de obrigações externas sem garantias de resgate, a não ser a continuidade do programa de ajuste conduzido por autoridades reformistas com o apoio do FMI e do G-7. Ao instalar-se a crise política, com a demissão do governo, seguiu-se a quebra da confiança na capacidade das novas autoridades em manter a estabilidade da moeda. Após tentativas custosas de se manter a paridade do rublo, submetido a ataques especulativos a partir de junho de 1998, o governo deixou a moeda flutuar, o que representou níveis espetaculares de desvalorização.

Em 11 de agosto, sem reservas em moedas fortes e com as taxas de juros em níveis estratosféricos, o governo russo decretou a moratória unilateral sobre a dívida das empresas privadas — cerca de 40 bilhões de dólares — e sobre a dívida interna — 32 bilhões —, o que representou um confisco sobre os investimentos estrangeiros, em especial de bancos europeus. Os protestos foram imediatos, mas não havia outra solução em vista. Os efeitos da moratória foram devastadores, com a retirada em pânico dos capitais remanescentes, não apenas na Rússia — de toda forma congelados durante 3 meses — mas sobretudo nos mercados emergentes, em especial no Brasil.

Em função da gravidade do caso russo, o sistema internacional conviveu durante alguns momentos, talvez mesmo durante semanas inteiras, com a ameaça de um colapso de outros países emergentes, o que levou a reuniões de emergência das autoridades financeiras do G-7 e do FMI. A situação da Ásia continuava a ser preocupante e, dentro dela, a irritante inação do Japão em combater sua própria recessão interna. Na América Latina, ademais dos problemas de perda de competitividade comercial, continuaram as preocupações com a saúde financeira da região, sobretudo depois que a Colômbia operou uma “midi-desvalorização” de surpresa (felizmente bem sucedida). O México também teve de administrar um processo moderado de desvalorização do peso, situação igualmente enfrentada pelo Chile. Mas, foi no Brasil que o impacto foi mais dramático: o País teve de implementar às pressas um novo pacote de ajuste fiscal, desta vez extremamente consistente, colocando-o em vigor paralelamente à implementação de um acordo de novo tipo com o FMI e as autoridades financeiras do G-7.

9. Novembro de 1998: o acordo do Brasil com o FMI e o G-7

Um pacote monitorado pela instituição (em lugar do simulacro de “ajuste fiscal” de um ano antes) foi a condição para se lograr uma ajuda financeira do FMI e de países-membros do G-7 e do BIS. Essa ajuda inaugurou uma nova modalidade de intervenção

das instituições financeiras, já que se tratava de disponibilizar recursos para reforçar as reservas do Brasil em caráter preventivo, ou seja, antes que se manifestasse uma inadimplência de fato, seguida de eventual decretação de moratória, como no caso da Rússia. Essa ajuda antecipou a utilização da *Supplemental Reserve Facility* (SRF), instrumento de crédito inovador, pois que destinado justamente a evitar a sustentação pós-crise dos desajustes de balanço de pagamentos.

A montagem de um esquema de sustentação em favor do Brasil tornou-se inevitável quando, no bojo das crises asiática e russa, os capitais de empréstimo e os créditos tornaram-se repentinamente escassos, operando-se, ao contrário, uma retirada em massa de volumes consideráveis de recursos antes aplicados de forma voluntária na economia brasileira. As reservas começaram a diminuir de forma dramática, de US$ 72 bilhões no período anterior à crise russa para menos de 40 bilhões em novembro de 1998. A dependência financeira do Brasil ficou evidenciada a partir de 1996, quando o déficit nas transações correntes atingiu 3,27% do PIB, de um patamar confortável de aproximadamente 0,3% no começo do Plano Real. Em novembro de 1998, o déficit acumulado em doze meses atingia US$ 34 bilhões (4,43% do PIB), colocando em relevo a necessidade de um montante suplementar de recursos, adicionalmente aos investimentos diretos e ao dinheiro das privatizações (que em 1998 atingiram, de forma conjunta, um volume recorde de 24,5 bilhões de dólares).

Pelo pacote de ajuda (cuja estrutura é apresentada no quadro 4), o Brasil se habilitou a receber cerca de US$ 20 bilhões no espaço de três meses e até 32 bilhões no prazo de um ano, do FMI e de membros do BIS, ademais de US$ 9 bilhões das instituições multilaterais de crédito (BIRD e BID). Ele se comprometeu a manter a disciplina monetária e preservou intacta sua política cambial, baseada num regime flexível de desvalorizações dentro de uma banda de flutuação administrada pelo Banco Central. O regime cambial seria, em janeiro de 1999, radicalmente alterado em sua forma de funcionamento, no decorrer da crise do modelo implantado em julho de 1994 e ajustado em abril de 1995, adotando-se a partir de então um regime de flutuação. O caráter original do pacote das instituições internacionais e do grupo de 20 países se situou em seu caráter híbrido, concebido parcialmente como acordo *stand-by* clássico e, de maneira inédita, como um instrumento de tipo preventivo, podendo ser acionado sem as condicionalidades associadas a esse tipo de acordo. Em outros termos, parte dos recursos foi liberada para integrar as reservas do Brasil, independentemente da necessidade de cobertura de obrigações cambiais imediatas. As etapas mais significativas do relacionamento do Brasil com o FMI no período recente (1992-2001) encontram-se sintetizadas no quadro 5.

10. Abril de 2000: o Brasil dispensa a ajuda do FMI

A recuperação econômica brasileira, na esteira da desvalorização cambial de janeiro de 1999, foi bem sucedida, pelo menos para os padrões das agências de avaliação de risco (*rating agencies*) e em comparação com as previsões catastróficas quanto ao comportamento da economia ao longo do ano feitas naquela conjuntura pela maior parte dos analistas. Com efeito, naquela oportunidade, as estimativas de regressão econômica iam de -1% a -5%, com cifras ainda mais calamitosas na vertente inflacionária (estimativas de 25 a 50%, ou mesmo 80%, em 1999). A crise estendeu-se aos parceiros do Mercosul, com o recrudescimento de pressões protecionistas na Argentina e a queda, pela primeira vez em oito anos, dos fluxos de comércio intrarregional. Grupos de pressão na Argentina, sustentados mais ou menos discretamente por funcionários de bancos e agências internacionais, começaram a colocar na agenda econômica a perspectiva da dolarização completa de seu sistema monetário, depois que o próprio Presidente Menem aventou a hipótese como alternativa a uma desvalorização e o conseqüente abandono do Plano de Conversibilidade implementado em 1991 pelo então ministro de Economia, Domingo Cavallo.

A desvalorização de mais de 60% da moeda brasileira (de 1,22 reais por dólar para cerca de 2,20 em fevereiro e março de 1999) foi revertida ao longo do ano, caindo para pouco mais de 30%, o que, descontando-se o impulso inflacionário e a erosão do dólar, conformou um limite aceitável de ajuste cambial. Invertendo uma tendência de quase seis anos de déficit na balança comercial, o comércio exterior brasileiro começou a mostrar sinais de recuperação no final de 1999 e início de 2000. No plano dos investimentos diretos estrangeiros, assistiu-se a uma expansão notável no decorrer de 1999, com mais de 31 bilhões de dólares de ingressos efetivos (não necessariamente ligados a privatizações de empresas públicas, cujas receitas constituíram boa parte dos fluxos nos anos anteriores). No final de 1999, a economia já havia se recuperado relativamente bem, e parecia orientada, em 2000, para uma fase de crescimento sustentado no período subseqüente, na faixa de 4 a 5% de expansão do PIB.

Os sinais mais consistentes da trajetória de recuperação foram dados em março e abril de 2000, quando o Banco Central anunciou a queda da taxa de juros, para níveis considerados compatíveis com as condições de mercado e a percepção do chamado "risco Brasil" (18,5%), e a decisão de se efetuar o pagamento antecipado dos desembolsos realizados no âmbito do pacote acordado em 1998. Do total de US$ 41,5 bilhões colocados à sua disposição, o Brasil tinha feito uso, até março de 2000, ademais de US$ 6,5 bilhões do BIRD e do BID (de mais longo prazo), de 20 bilhões em recursos

emergenciais de curto prazo, o que constituiu uma reversão de expectativas poucas vezes vista na história do FMI.

Com efeito, depois de ter efetuado lançamentos bem sucedidos de *global bonds* nos primeiros meses de 2000, o governo decidiu dispensar a utilização dos créditos oficiais, integralizando, em abril desse ano, o pagamento de mais de 10 bilhões de dólares devidos ao FMI e ao BIS, e suspendendo temporariamente a utilização dos créditos colocados à sua disposição. Na mesma oportunidade, o Brasil logrou reduzir o nível mínimo exigível de reservas cambiais como garantia para a implementação do pacote de ajuda financeira, trazendo-o para o montante de 25 bilhões de dólares, da cifra anterior de 29 bilhões. Ao dispensar esses recursos, o Brasil reteve, contudo algumas linhas de crédito dos bancos multilaterais de desenvolvimento, não apenas porque esses fundos não estavam vinculados a projetos específicos, mas também porque seu custo era bem mais aceitável do que as taxas cobradas pelos recursos emergenciais preventivos, cuja "filosofia financeira", determinada pelos EUA, era justamente a de tornar sua utilização "punitiva".

Em meados de 2001, contudo, com o agravamento da crise argentina e o aparecimento de novas incertezas nos mercados financeiros mundiais, o Brasil decidiu retirar uma nova "fatia" de sua linha de crédito *stand-by* ainda aberta junto ao FMI, agregando perto de 2 bilhões de dólares às disponibilidades liberadas pelo programa de assistência financeira contraído em 1998. Ao mesmo tempo a Argentina lutava para reforçar seu próprio pacote de apoio financeiro, contraído com a instituição em dezembro de 2000, mas visto com reticência pela nova administração do Presidente George W Bush que tomou posse em janeiro seguinte.

11. Julho-Agosto de 2001: a crise argentina e o retorno do Brasil ao FMI

A Argentina foi apresentada, durante a maior parte dos anos noventa, como uma espécie de país modelo da estabilização bem sucedida e da abertura neoliberal da economia. Sem ter passado por uma experiência de proporções "mexicanas" na sucessão de crises financeiras dessa década, e tendo conduzido processos radicais de abertura econômica, de liberalização comercial e de privatização de ativos públicos, a Argentina parecia ter entrado numa fase de expansão produtiva e de modernização tecnológica, rompendo assim com décadas inteiras de retrocesso contínuo de seu sistema econômico e social. A despeito das fragilidades do regime de paridade da Lei de Conversibilidade (maio de 1991), o sistema de câmbio fixo permitiu romper com a possibilidade legal de se dobrar às antigas pressões emissionistas de origem política

que estiveram na origem de surtos hiperinflacionários que traumatizaram a sociedade argentina no final dos anos oitenta. Com a volta do crescimento, a Argentina atraiu significativos montantes de capitais externos, também interessados nas lucrativas oportunidades de aquisição de ativos públicos a preços relativamente modestos, quando comparados aos valores do modelo de privatizações por leilões conhecido na experiência brasileira dessa mesma época. A expansão do comércio no âmbito do Mercosul, a abertura econômica e a relativa valorização cambial conhecidas no Brasil também contribuíram para sustentar um modelo de estabilização e um regime de câmbio que poucos países ousavam implementar, em virtude de sua rigidez monetária e das reduzidas alternativas de ajuste (que redundavam na recessão ou no desemprego). A memória dramática da inflação sem controle sustentou psicologicamente a opção pelo câmbio fixo durante toda a década, mesmo ao custo de uma perda de competitividade plenamente visível em face das alternativas de ajuste no regime de câmbio estável mas ajustável do Brasil. Em todo caso, a Argentina realizou uma dolarização de fato, antes que o próprio presidente Menem agitasse de maneira algo demagógica uma suposta ameaça de dolarização de direito, em caso de eventuais propostas em favor do abandono do regime da conversibilidade.

Os custos em termos de competitividade foram se acumulando, ameaçando as bases do crescimento, num momento em que os mercados e os detentores de capitais, escaldados pelas perdas enfrentadas na Ásia e na Rússia, se tornaram bem mais exigentes em matéria de *good fundamentals*. Fragilizada por um regime federal que, como no Brasil, dá uma margem de liberdade (e de irresponsabilidade) a governadores vocacionados para o gasto político, a Argentina não logrou completar seu processo de ajuste fiscal de maneira a interromper o processo de dependência financeira externa, o que veio a agravar-se na seqüência da desvalorização brasileira de janeiro de 1999. Daí também a forte demanda argentina, ao lado das sugestões de dolarização unilateral integral, por um regime cambial que amarrasse a paridade do real ao comportamento do peso, o que, aos olhos das autoridades brasileiras, era claramente incongruente com as condições do processo econômico em ambos os países, feito de baixa credibilidade na capacidade dos dois países de sustentar uma moeda estável e dotada de poder de compra efetivo em relação à alternativa norte-americana.

Abriu-se uma fase de dúvidas sobre a capacidade argentina de enfrentar as fragilidades fiscais e a insuficiência de competitividade externa (não de todo explicável pela valorização cambial, como os exemplos alemão e japonês tinham demonstrado). O clima de desunião política e as desconfianças em relação à capacidade do Mercosul de superar esses problemas ajudaram a minar a confiança na faculdade do país de honrar compromissos financeiros, de retomar o crescimento e de manter o equilíbrio

das contas públicas. Até meados de 2000, pelo menos, a "crise" do Mercosul era mais uma crise de políticas econômicas dos países membros individualmente, do que propriamente uma crise do sistema integracionista do Mercosul. As medidas protecionistas setoriais e a adoção de dispositivos não negociados de salvaguarda comercial, ademais da tendência à introdução de regimes aduaneiros desalinhados com a vocação integracionista do bloco, terminaram por minar o jogo quadrilateral, abrindo então uma crise de confiança no futuro da integração regional. Na ausência de mecanismos de coordenação estritamente definidos institucionalmente, o Mercosul começou a sofrer um processo lento mas discernível de "implosão aduaneira", com perfurações cada vez mais freqüentes da tarifa externa comum e ataques aos regimes de convergência estabelecidos ao final da primeira fase de transição (1994). Projetos de "relançamento" do Mercosul, bem como acordos em torno de um regime de metas calendarizadas para a coordenação subregional de políticas macroeconômicas – uma preparação a um futuro "mini-Maastricht", como anunciado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso – não tiveram condições de inverter o ciclo depressivo da economia argentina.

O ministro Cavallo, chamado no início de 2001 a responder pela área econômica, desde seu afastamento na segunda metade dos anos noventa, não conseguiu restabelecer o clima de confiança interno e externo, a despeito de ter procurado evitar o brutal ajuste fiscal prometido por seu imediato antecessor, tal como demandado aliás pelas chamadas "forças de mercado" e pela autoridades do FMI. Dotado de personalidade impulsiva, ele pode ter, ao contrário, contribuído para a agravação da situação, ao introduzir, em maio desse ano, os primeiros elementos de flexibilização cambial – mediante a incorporação do euro – no regime de conversibilidade absoluta e de referência exclusiva ao dólar que ele mesmo tinha implementado exatos dez anos antes. A percepção de que poderia estar em curso o abandono da paridade fixa deu início a um processo de fuga de capitais que apenas antecipa a derrocada do modelo de *currency board*, seguido com tanto denodo pela Argentina na última década.

Para o Brasil, a deterioração argentina, combinada a problemas conjunturais – crise energética, denúncias de corrupção política – e a dificuldades de natureza estrutural – como a falta de competitividade externa, a despeito da desvalorização – representou uma ameaça real ao equilíbrio de um ciclo que vinha prometendo uma fase virtuosa, depois de anos de baixo crescimento e de correção de desequilíbrios fiscais. A política monetária, confrontada uma vez mais à ameaça de pressão inflacionária – em função da queda no câmbio – teve de fazer apelo novamente à prática dos juros altos, como forma de evitar a fuga de capitais. Nessas condições,

começou a delinear-se a continuidade do programa de assistência financeira do FMI, que normalmente deveria encerrar-se em novembro de 2001. Tal decisão foi implementada em agosto desse ano, mediante novo acordo *stand-by* prevendo a liberação de mais US$ 15 bilhões, para reforço de reservas internacionais e garantia contra novos ataques especulativos contra o real. Pela utilização desse empréstimo, o Brasil pagará entre 4,5% e 5% de juros anuais por 25% do valor do empréstimo e 7,5% pelo restante.

Esse oferecimento de novo empréstimo por parte do FMI – equivalente a cerca de 400% da cota do Brasil junto ao Fundo e válido para o período de setembro de 2001 a dezembro de 2002 – deveria permitir cobrir parcialmente as necessidades em divisas decorrentes do serviço da dívida, da amortização de títulos que venham à maturidade nesse período, bem como outras necessidades da balança de transações correntes, se os investimentos diretos não atingirem patamares satisfatórios em termos de volume e ritmo de entrada. Somados aos recursos já disponíveis nas próprias reservas do País, bem como aos fluxos e disponibilidades das instituições multilaterais de crédito, esse montante deveria dar mais segurança à administração das contas públicas e externas do Brasil.

A Argentina, por sua vez, conseguiu obter do FMI, em setembro de 2001, uma ampliação de seu programa em 8 bilhões de dólares, elevando em quase 22 bilhões os montantes acordados em dezembro de 2000. Desse total, o Fundo colocou à disposição imediata da Argentina 6,3 bilhões de dólares, dos quais 5 bilhões correspondentes ao novo crédito e o restante do último lote do programa anterior. Um total de 3 bilhões de dólares do novo empréstimo seriam desembolsados ao longo de 2002, com vistas a contribuir para uma operação voluntária e baseada no mercado para melhorar o perfil da dívida pública argentina, que representava, em 2001, 128 bilhões de dólares (ou 45% do PIB).

12. Setembro de 2001: as conseqüências econômicas do terrorismo

Os ataques terroristas cometidos contra as torres do World Trade Center, em Nova York, e contra o Pentágono, em Washington, no dia 11 de setembro, encontraram a economia americana já tecnicamente em situação de recessão. As conseqüências imediatas dos ataques foram o fechamento dos mercados financeiros, de valores e de futuros operando a partir de Wall Street, a interrupção das bolsas de mercadorias de Nova York e de Chicago e, pela primeira vez em mais de setenta anos de aviação comercial, a suspensão das operações em todos os aeroportos dos EUA. As

conseqüências econômicas mais graves apontavam para o recrudescimento das tendências recessivas da economia dos EUA e para uma retração geral nos mercados financeiros, agregando dramaticidade ao quadro de desaceleração já experimentado na Europa e de virtual estagnação da economia do Japão.

O cenário da depressão dos anos trinta despontou no horizonte. Na abertura dos mercados, com uma queda dos valores negociados estimada em 14%, Wall Street viveu a sua pior semana em 68 anos, desde julho de 1933, quando os valores também tinha caído em níveis assustadores. Relativamente ao pico alcançado em março de 2000, o índice Dow Jones declinou cerca de 30%, ao passo que o índice Nasdaq (com ênfase na chamada "nova economia) caiu 72%. Os empregos perdidos se situavam na faixa de dezenas de milhares – sobretudo nas empresas de aviação, de turismo, aeroespaciais), com um aumento previsto na taxa de desemprego de 4,9% (agosto de 2001) para perto de 7% no primeiro trimestre de 2002. Consciente do desafio enfrentado, o governo conservador do presidente George Bush decidiu colocar de lado suas conhecidas restrições ideológicas à intervenção do Estado na economia em troca de um pacote de medidas de inspiração keynesianos, que se aproximava de um estímulo financeiro estimado em 100 bilhões de dólares.

Os atentados de setembro de 2001 não resultaram em uma crise financeira como as demais aqui analisadas, mas representaram um declínio temporário dos mercados, tendência agravada pela ruptura súbita das praças financeiras de Nova York e pelo aprofundamento da crise setorial em certas indústrias e serviços. As tendências recessivas nas economias globais provocam efeitos nefastos nas economias emergentes, em proporção de sua dependência direta desses mercados. Países como o México (80% das exportações para os EUA) ou a Venezuela são mais suscetíveis de sentir o impacto da recessão, ao passo que para o Brasil, a Argentina ou a Turquia as conseqüências são de ordem financeira, dada a fragilidade externa.

Os mercados financeiros devem passar por mudanças, com a venda de ativos e o desvio, por parte dos fundos de pensão e investidores institucionais, para papéis de menor risco, como os títulos do Tesouro americano. Nesse sentido, as perspectivas para o Brasil apareciam como bastante negativas nas semanas seguintes aos atentados, uma vez que não apenas diminuiriam os fluxos de investimento direto para as economias emergentes, como se tornariam mais difíceis – e mais caras – as opções nos mercados de títulos e de emissões soberanas. A volatilidade dos mercados financeiros se acrescentaria, pois, à diminuição das perspectivas de crescimento econômico nessas economias (agravada, no caso brasileiro, pela crise energética), com um possível aumento dos índices de "risco-país" e das possibilidades de inadimplência temporária, em vista do nível anormalmente elevado das obrigações externas, em termos de juros, lucros e amortizações.

13. Lições da crise: a interdependência financeira internacional

Que lições podem ser retiradas das crises financeiras internacionais dos anos noventa e início do novo milênio? Como pode a comunidade internacional conviver com a realidade dos capitais voláteis e que tipo de medida poderia servir para combater seus efeitos indesejados? Pode-se pensar na introdução de mecanismos e instrumentos para controlar os movimentos de capitais, a exemplo do que se fez na Malásia no auge da crise e do que propõe a "Tobin tax", um hipotético imposto sobre os capitais especulativos? Os programas de ajuste do tipo dos propostos pelo FMI são convenientes ou resguardam a soberania nacional?

A opinião de esquerda prefere ver as "raízes estruturais" das crises na volatilidade de capitais e na instabilidade dos mercados financeiros, numa era de globalização incontrolada e de capitalismo predatório, propondo em conseqüência o retorno aos controles de capital e à centralização cambial, com tendências explícitas ao protecionismo comercial. Os próprios responsáveis do G-7 reconhecem que se deve propor medidas concretas para diminuir os eventuais efeitos nefastos da globalização, que não é recusada, mas que tenderá doravante a ser promovida de maneira mais cautelosa, pelo menos na vertente financeira.

No que se refere à "Tobin tax", proposta pela esquerda, a condição essencial de sua eficácia parece residir em seu caráter universal, o que pode ser difícil de assegurar. Medidas para "controlar" capitais voláteis, a exemplo do que se tentou na Malásia, nem sempre são eficazes, cabendo aos próprios países interessados diminuir a dependência de fundos de curto prazo, equilibrar sua base fiscal e orçamentária e corrigir eventuais distorções cambiais ou de competitividade que podem afetar o estado das transações correntes. O debate sobre a "nova arquitetura do sistema financeiro internacional" sugere medidas preventivas e de correção dos principais desequilíbrios associados à globalização dos fluxos financeiros, mas dificilmente se pode eludir a necessidade de que cada país mantenha a boa gestão de seus *fundamentals*.

Uma consulta aos trabalhos e declarações do G-7 e das instituições financeiras no período anterior à crise e no seu seguimento imediato revela a preocupação com ameaças localizadas de desestabilização que poderiam representar riscos de crises sistêmicas. No período subseqüente, foram acelerados os debates e tomadas providências práticas em diversas áreas: no próprio FMI, através de um sistema de disseminação de dados por meio da Internet e de fundos emergenciais; no BIS, pela revisão e reforço das medidas prudenciais relativas a créditos e empréstimos bancários. Ampliou-se também o sistema de consultas e de "prevenção" em várias esferas: no próprio G-7, no G-10, na OCDE e em encontros informais, como o esforço patrocinado

pelos EUA no âmbito do G-22, congregando os países dos G-7 e de quinze outras economias emergentes (entre elas o Brasil) na definição de uma "nova arquitetura do sistema financeiro internacional". Em outubro de 2000, o novo Diretor-Gerente do FMI, Horst Kohler, convidou um seleto grupo de consultores informais, entre eles o presidente do Banco Central do Brasil, para participar de um esforço de reflexão dedicado à revisão da atuação do Fundo no setor financeiro e de mercado de capitais.

Um aspecto eventualmente "positivo" dessas crises financeiras pode ser localizado no reforço das tendências à cooperação internacional em matéria regulatória — como revelado no programa de trabalho do G-20, nova instância de coordenação informal de medidas tendentes a reformar, consensualmente, a chamada "arquitetura financeira internacional" — e, em termos práticos, na nova legitimidade atribuída às medidas de intervenção nos mercados. A implementação de "fundos de contingência" de âmbito regional sempre foi recusada pelos países do G-7, uma vez que isso poderia aumentar o *moral hazard* na condução das políticas macroeconômicas nacionais e das próprias estratégias de *lending* das instituições privadas.

Os esquemas de cooperação impulsionados pelo FMI no terreno institucional e pelo BIS, nos campos prudencial e de prevenção e diminuição de desequilíbrios nos sistemas financeiros nacionais, visam diminuir os riscos de crises sistêmicas, sem impedir os benefícios da globalização, da liberalização e da competição. A ideologia do chamado "consenso de Washington" continua a ser a da liberalização dos fluxos de capitais, mesmo se se reconhece, atualmente, a necessidade de "salvaguardas" adequadas a movimentos erráticos e desestabilizadores. As críticas formuladas contra o FMI refletem, paradoxalmente, um "consenso" entre a esquerda indignada e a direita isolacionista e "liberal" *à outrance*, ambas interessadas em solapar o "poder", a seus olhos irresponsável e usurpado, que deteriam as instituições financeiras internacionais em geral e o FMI em particular.

Embora bem-vindas de um ponto de vista conceitual, pois que servindo a aperfeiçoar os parâmetros analíticos e prescritivos do receituário do FMI, essas críticas não apresentam muito valor operacional, uma vez que, não há, no momento atual, nenhuma alternativa mais adequada ao papel desempenhado pelo FMI em casos de desequilíbrio temporário de balança de pagamentos. Pode-se contudo pensar, no médio prazo, numa mudança em sua forma de atuação, o que poderia ser facilitado pela nova convergência de interesses entre países do G-7 e mercados emergentes em torno de uma agenda que recusa as formas mais extremadas de liberalização dos mercados financeiros (a recusa do "fundamentalismo de mercado", como criticado pela esquerda). Não se descarta, contudo, a necessidade de serem mantidas políticas sólidas na áreas fiscal, monetária e cambial, assim como a continuidade das políticas de

aperfeiçoamento dos sistemas de vigilância e de administração de crises localizadas nos sistemas financeiros e bancários (com a eventual aplicação do princípio do monitoramento, pelo FMI e pelo BIS, dessas medidas prudenciais), como garantia da manutenção de um equilíbrio estável em suas economias.

14. O Brasil e a crise financeira internacional

As turbulências observadas nos mercados financeiros em 1997 e em 1998, e novamente em ação, ainda que de forma moderada, no primeiro semestre de 2001, testaram no mais alto grau a capacidade das autoridades econômicas do Brasil de lidar com os efeitos sistêmicos da volatilidade dos capitais, potencialmente suscetíveis de abalar os fundamentos da política monetária e principalmente as condições de equilíbrio de uma balança de pagamentos fragilizada pelos déficits crônicos das transações correntes. A conseqüência mais importante foi, sem dúvida alguma, o abandono da política de estabilidade cambial em 15 de janeiro de 1999 e a adoção, desde então, de um regime de flutuação da paridade do real, cujos parâmetros não mais seriam definidos por uma banda de flutuação, mas por uma suposta atuação livre dos mercados (com intervenções pontuais das autoridades monetárias em caso de necessidade). Numa primeira fase, o Plano Real e a política das autoridades financeiras de ajuste ortodoxo passaram por um severo teste, considerando-se os custos temporários e setoriais introduzidos pelos "pacotes fiscais" e pelo aumento brutal dos juros em matéria de redução das expectativas de crescimento e de diminuição das condições de investimentos e, portanto, de geração de empregos, para o conjunto da economia brasileira. Numa segunda fase, a nova política de metas inflacionárias (*inflation targetting*) foi submetida a estreito monitoramento por parte dos mercados e analistas especializados, podendo-se dizer que os resultados foram bem melhores do que o esperado.

Em todo caso, o Brasil terá de continuar administrando essa agenda interna de ajuste fiscal e de redução monitorada das taxas de juros, ao mesmo tempo em que lida com as novas demandas externas em matéria de coordenação das políticas econômicas no âmbito do Mercosul e de abertura continuada de seu sistema econômico, em especial no setor financeiro. Observe-se em todo o caso que o Brasil, apontado em diversas ocasiões, como *the next one* das turbulências financeiras, saiu-se relativamente bem nos exercícios de contenção de crises bancárias, sobretudo porque suas autoridades financeiras tiveram a coragem de, recusando o debate "ideológico", se colocar "contra a corrente" da aparentemente majoritária *mainstream economics* no que se refere à liberalização financeira e dos movimentos de capitais. Foram mantidos,

por exemplo, mecanismos de controles de capitais a serem utilizados em situações emergenciais, como de resto as autoridades financeiras continuam a manipular instrumentos suficientes (depósitos compulsórios, por exemplo, ou aumento da taxação temporária via IOF) para contrabalançar movimentos bruscos na base monetária.

Durante o período de estabilização cambial, a fragilidade do déficit externo foi em parte contrabalançada com a qualidade das entradas de capital de risco, para investimento direto e participação no processo de privatização. A continuidade dos programas de privatização e de reforma do Estado, a dimensão do mercado interno e do Mercosul e a participação crescente em foros e negociações econômicas relevantes têm confirmado o Brasil como um dos mercados emergentes mais atrativos para o investidor internacional. Por certo, os déficit fiscal e de transações correntes e o alto endividamento interno podem representar ameaças à economia brasileira, mas as oportunidades crescentes derivadas do processo de crescimento endógeno, da ampliação do mercado doméstico e do reforço da integração no Mercosul, bem como um entendimento correto com as instituições de Bretton Woods parecem descartar, se não os riscos concretos de novas turbulências financeiras ou cambiais, pelo menos os efeitos mais nefastos da volatilidade dos fluxos de capitais. Os acordos definidos com o FMI em 1998 e novamente em 2001 estabeleceram o comprometimento das autoridades com uma rápida implementação e continuidade do programa de ajuste fiscal, como condição para a concessão de ajuda financeira pelas instituições financeiras e por países do G-7.

Em resumo, como poderia o Brasil manter uma participação positiva nos debates em curso na agenda financeira internacional, em especial no que se refere à definição de uma "nova arquitetura do sistema financeiro internacional"? Uma das respostas parece ser a tradicional recomendação da *mainstream economics*: continuar fazendo seu "dever de casa" em matéria de ajuste fiscal, de melhoria dos *fundamentals* e capacitar-se, pelo seu próprio exemplo de continuidade da política de estabilização, a oferecer um exemplo positivo de monitoramento satisfatório da economia com continuidade do processo de crescimento. A capacidade do Brasil de influenciar a definição mesma dos novos mecanismos de estabilização da economia mundial e, sobretudo, de participar de sua implementação efetiva é manifestamente reduzida, mas o controle das nossas próprias turbulências já representa, por si, uma contribuição significativa para a continuidade do processo de integração regional no Mercosul e do "bom comportamento" da economia latino-americana.

Em todo caso, não há reações claramente delimitadas e unívocas. Tudo depende do grau de *exposure* do País e dos riscos percebidos, tanto pelos investidores estrangeiros, como pelos próprios agentes nacionais, que são aliás os primeiros a buscar

a segurança das aplicações em moedas fortes em centros financeiros *off-shore*. Paradoxalmente, o dado próprio e distintivo das crises financeiras internacionais é que elas são, na verdade, crises basicamente nacionais – derivadas da falta de confiança dos agentes (nacionais ou não, isso não importa muito) – nos dados objetivos de uma economia (os *fundamentals*) ou na política econômica de um determinado governo, e que, a partir de um certo momento extravasam as fronteiras de um país pelo chamado efeito contágio que essas perturbações financeiras apresentam ao envolver o elemento fungível das moedas. O Brasil, por exemplo, passou por diversas crises desse tipo, em conseqüência de crises financeiras provocadas ou induzidas externamente e que foram magnificadas por erros econômicos próprios ou por desequilíbrios acumulados nas contas internas. O registro histórico indica experiências variadas de inadimplências e de moratórias, desde o Império aos dias atuais, sem um padrão uniforme de comportamento. Em geral, o Brasil manteve seus compromissos externos, sem rupturas dramáticas das obrigações assumidas com os credores externos. A História não tem o dom de se repetir, mas ela sempre coloca desafios novos em circunstâncias talvez não muito diferentes daquelas enfrentadas pelos nossos antepassados.

Tabelas estatísticas e quadros analíticos:

Quadro 1
Esquema estilizado das crises financeiras internacionais, 1929-2001

Ano	***1929***	***1931-33***	***1950-60s***	***1974-75***	***1982-1987***	***1995-2001***
Países:	EUA	Europa	Em escala mundial	EUA e mundial	América Latina	Internacional
Relacionado a processo ou evento:	Final da expansão continuada do pós Primeira Guerra	Interrupção da ajuda americana sob forma de empréstimos	Conversibilidade sem coordenação de políticas macroeconômicas	Colapso do sistema de Bretton Woods, aumento dos preços do petróleo	Grandes projetos de desenvolvimento em meio à estagflação dos países avançados	Expansão dos mercados financeiros, capitais especulativos
Especulação anterior com:	Terra até 1925; ações em bolsa, 1928-29	Não aplicável	Câmbio, principais moedas	Ações, obrigações financeiras, imobiliário, superpetroleiros	Cartéis de *commodities* (petróleo), mercados bancários privados	Derivativos financeiros, letras do tesouro denominadas em dólar
Expansão monetária a partir de:	Ações compradas na margem	Empréstimos dos EUA	Não aplicável	Mercado de eurodólares	Reciclagem de petrodólares, euromercados	Vários tipos de liquidez, dólar e eurodólar
Pico especulativo:	Setembro 1929	1929-31	Especulação nos mercados futuros de moedas dos países abaixo:	1969	1979-1982	1995-1997
Crise (quebras bancárias, pânico financeiro):	Outubro 1929	Áustria, maio 1931; Alemanha, junho 1931; Grã-Bretanha, set. 1931; Japão, dez. 1931; EUA, março 1933	França, 1958; Canadá, 1962; Itália, 1963; Grã-Bretanha, 1964; França, 1968; EUA, 1973, etc.	1974-1975	Agosto-setembro de 1982: inadimplência do México, insolvência do Brasil, *defaults* generalizados na região	México: dez. 94; Ásia: julho 1997; Rússia: agosto 1998; Brasil: nov. 98-jan. 99; Turquia: jan. 01; Argentina: set. 2001
Emprestador de última instância:	Operações no mercado aberto do Federal Reserve de NY	Esforços mitigados dos governos dos EUA e da França	Rede de ajuda mútua do BIS (empréstimos entre bancos centrais, GAB)	Rede do BIS, FMI	Pacotes de "ajuda" dos bancos privados, esquemas oficiais (FMI, Baker-Brady)	FMI, G-7, bancos multilaterais, BIS
Conseqüências para o Brasil:	Queda nos mercados externos, perdas com o café, crise e revolução política	Recessão temperada por medidas anti-cíclicas (queima de café), suspensão de pagamentos, controle de câmbio	Inadimplência ocasional, renegociação das obrigações externas no âmbito do Clube de Paris e bilateralmente	Crédito externo generoso para projetos de desenvolvimento, grande aumento da dívida externa	Insolvência financeira, renegociação com o setor bancário priva-do, memorandos com o FMI, controle de câmbio, decretação de moratória em 1987	Dependência financeira, atração de capitais voláteis, juros altos, renegociação e novos empréstimos

Fonte: De e adaptado a partir de Kindleberger, *Manias, panics, and crashes*, p. 259; duas últimas colunas e última linha elaboradas pelo autor.

Quadro 2
Brasil: histórico do relacionamento com o FMI, 1944-1999

Data	*Etapas históricas do relacionamento*	*Min. da Fazenda*
1944	Convênio constitutivo do FMI, em Bretton Woods	A. da Souza Costa
1946	Entrada em vigor do FMI; Brasil ratifica com exceções (Art. 8)	P. Correia e Castro
1954	FMI concede aval para empréstimo do Eximbank dos EUA	Oswaldo Aranha
1955	Relatório do FMI recomenda reforma cambial	Eugênio Gudin
1957	Apoio do FMI à reforma tarifária brasileira	José Maria Alkmin
1959	J. Kubitschek rompe com o FMI por razões políticas	Lucas Lopes
1961	Renúncia de Jânio Quadros interrompe acordo	Clemente Mariani
1965-72	Sucessivos acordos stand-by; relacionamento não politizado	G. Bulhões/Delf. Netto
1967	Reuniões do FMI-BIRD no Rio de Janeiro; criação dos DES	Delfim Netto
1971	Fim do sistema de Bretton Woods; flutuação de moedas	Delfim Netto
1974-79	Crises do petróleo; vários empréstimos bancários comerciais	M. H. Simonsen
1982	Crise da dívida externa na América Latina; programas de ajuste	Delfim Netto (*)
1984	Suspensão do acordo por não cumprimento de metas	Delfim Netto (*)
1987	Moratória dos pagamentos externos; suspensão de créditos	Dilson Funaro
1991-92	Tentativas não exitosas de acordo; afastamento político	Zélia Cardoso Mello
1992	Retomada dos contatos, mas inexistência de acordos	Marcílio M. Moreira
1993-96	Relacionamento discreto, quase distante, mas sem politização	FHC-Pedro Malan
1997-99	Entendimentos ativos em torno de um ajuste fiscal; acordos	Pedro S. Malan

(*) Ministro do Planejamento encarregado dos organismos internacionais.
Fonte: Pesquisas do autor.

Quadro 3
Brasil: acordos formais estabelecidos com o FMI, 1958-1992

Data do acordo	*Tipo de acordo*	*Expiração Cancelam.*	*Quantia (1) (DES milhões)*	*Quantia sacada*	*Quantia não sacada*	*Ministro da Fazenda*
3.06.58	Stand-by	2.06.59	37,50	37,50	—	Lucas Lopes
18.05.61	Stand-by	17.05.62	160,00	60	100,0	Clem. Mariani
13.01.65	Stand-by	12.01.66	125,00	75,00	50,00	Gouv. Bulhões
1.02.66	Stand-by	31.01.67	125,00	—	125,00	Gouv. Bulhões
13.02.67	Stand-by	12.02.68	30,00	—	30,00	Gouv. Bulhões
29.04.68	Stand-by	28.04.69	87,50	75,00	12,50	Delfim Netto
29.04.69	Stand-by	4.02.70	50,00	—	50,00	Delfim Netto
4.02.70	Stand-by	3.02.71	50,00	—	50,00	Delfim Netto
4.02.71	Stand-by	3.02.72	50,00	—	50,00	Delfim Netto
3.03.72	Stand-by	2.03.73	50,00	—	50,00	Delfim Netto
1.03.83	EFF (2)	28.02.86	4.239,38	2.743,13	1.496,25	Delfim Netto (3)
23.08.88	Stand-by	28.02.90	1.096,00	365,30	730,70	Mailson Nóbrega
29.02.92	Stand-by	31.08.93	1.500,00	127,50	1.372,50	Marcílio Moreira
Totais			*7.600,38*	*3.483,43*	*4.116,95*	

(1) DES (direito especial de saque, ou SDR, em inglês) = US$ 1,36; para o período anterior à criação dos DES (1967-1970) trata-se do equivalente em dólares dos EUA; (2) *Extended Fund Facility*, instrumento de saque criado por programa específico do FMI; (3) Ministro do Planejamento encarregado dos organismos internacionais.
Fontes: Relatórios anuais do FMI; pesquisas do autor.

Quadro 4
Acordo do Brasil com o FMI e países do G-7 e do BIS, Novembro de 1998

Países e instituições participantes	*Contribuição total*	*Desembolso imediato*
Fundo Monetário Internacional	US $ 18 bilhões	US $ 5,25 bilhões
Banco Mundial (BIRD)	US $ 4,5 bilhões	US $ 1,1 bilhão
Banco Interamericano (BID)	US $ 4,5 bilhões	US $ 1,1 bilhão
Banco de Compensações Intern. (BIS)	US $ 14,5 bilhões *	US $ 4 bilhões

* Recursos disponibilizados pelos seguintes países: EUA (US$ 5 bi), Reino Unido, Alemanha, França, Itália, Japão (fora do esquema do BIS), Canadá (G-7) e da Bélgica, Países Baixos, Suécia, Suíça (G-10), Portugal, Espanha, Áustria, Irlanda, Luxemburgo, Finlândia, Dinamarca, Noruega e Grécia.

Quadro 5
Brasil: relacionamento com o FMI no período recente, 1992-2001

Ano	*Natureza do relacionamento*	*Min. Fazenda*
1992	Brasil logra acordo com Clube de Paris sem aval do FMI	M. M. Moreira
1994	Brasil faz acordo com credores privados sem aval do FMI	F. H. Cardoso
1998 (out)	Entendimentos com o FMI para um programa de ajuste fiscal	Pedro Malan
13.11.1998	Acordo preventivo com possível desembolso de até US$ 41,5 bi (*)	Pedro Malan
08.03.1999	Ajuste ao acordo anterior em função da desvalorização cambial	Pedro Malan
05.04.2000	Anúncio de reembolso antecipado dos créditos concedidos no acordo	Pedro Malan
28.6.2001	Saque de US$ 2.007 bilhões (DES 1,6016 bilhão), do acordo de 1998	Pedro Malan
03.08.2001	Anúncio da liberação de mais US$ 15 bi, em caráter preventivo	Pedro Malan
23.08.2001	Cancelamento do acordo stand-by de 1998 e pedido de novo acordo	Pedro Malan
14.09.2001	Acordo stand-by até 12.2002: DES 12.144 bi (US$15.650 bi)	Pedro Malan

(*) Do total, 18 bilhões eram provenientes do próprio FMI, 4,5 cada do BIRD e do BID e 14,5 de países membros do BIS.
Fontes: Relatórios anuais do FMI; Ministério da Fazenda, Banco Central do Brasil; pesquisas do autor.

Nota de referência

[1] Ver *Manias, panics, and crashes: a history of financial crises*. Nova York: Basic Books, 1978 e *The World in Depression, 1929-1939*. Berkeley: University of California Press, 1973.

COMPARANDO AS INTERVENÇÕES NO KOSOVO E NO TIMOR LESTE: SERIAM EXEMPLOS LEGAIS DE INTERVENÇÃO?

Vágner Camilo Alves*

Resumo

O artigo analisa as duas principais intervenções humanitárias que ocorreram no ano de 1999 segundo os princípios e normas do Direito Internacional. O argumento apresentado é de que, tanto no caso da província iugoslava do Kosovo quanto no Timor Leste, as intervenções propostas, de natureza eminentemente humanitárias, não foram colocadas em práticas como se deveria. O texto utiliza ainda de recursos comparativos com demais exemplos de intervenções para justificar seu argumento.

Abstract

This article examines under the principles and norms of the International Law the two main humanitarian interventions that occurred in 1999. The core argument is that both in the Yugoslavian province of Kosovo and in East Timor the proposed humanitarian interventions were not properly undertaken as they were supposed to. Moreover the text takes use of comparative resources to put in perspective other examples of carried-out interventions in order to prove its argument.

Introdução

No correr de 1999, duas intervenções em Estados reconhecidamente soberanos chamaram a atenção. No primeiro semestre, distúrbios na província iugoslava do Kosovo, de população predominantemente albanesa, motivaram um esforço militar empreendido pelas principais potências do Ocidente, dentro dos marcos da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), para garantir a autonomia da área *vis à vis* o governo central de Belgrado. O motivo para tal empreitada, a primeira ação militar de uma aliança criada essencialmente para a defesa de seus países membros contra um possível ataque soviético, foi a defesa dos direitos humanos da minoria kosovar, objeto de uma propalada perseguição e limpeza étnica protagonizada pelo governo iugoslavo. No segundo semestre, a província indonésia de Loro Sae, mais conhecida internacionalmente como Timor Leste, foi também objeto de uma intervenção por tropas australianas, sob mandato da ONU, para fazer cessar a destruição e barbarismo que milícias existentes na área, sob a batuta e o financiamento de militares da Indonésia, perpetravam há mais de três semanas [1].

Aparentemente, os dois casos seriam exemplos de intervenções impostas a países soberanos por forças internacionais, sob o argumento de que os governos destes

Revista Cena Internacional. 3 (2): 115-131 [2001]

* Professor do Instituto de Relações Internacionais da PUC-RJ e doutorando em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ).

países estariam infringindo normas mais básicas de proteção e garantia ao bem estar comum e ao pleno desenvolvimento social de seus cidadãos, metas que se inscrevem na própria razão de ser do Estado contemporaneamente. Como os supracitados países não estavam cumprindo esta obrigação, pelo menos em relação a uma minoria substancial de suas sociedades, perderam também qualquer legitimidade que podiam ter no que tange ao exercício do poder soberano sobre os territórios afetados. Legítimas passaram a ser as intervenções propostas, de naturezas eminentemente humanitárias.

As perguntas que tentaremos responder neste trabalho são as seguintes: os casos comentados são verdadeiramente bons exemplos de intervenções humanitárias? E sob o ponto de vista estritamente do Direito Internacional, como encaixaríamos os casos de acordo com as normas e costumes vigentes? Para responder a estas questões, vamos, em primeiro lugar, procurar mostrar como o Direito Internacional define e regula conceitos chaves para nós, como soberania e intervenção. Num segundo momento, procuraremos descrever com maior pormenor os casos empíricos citados, julgando, a partir dos postulados jurídicos precedentes, como os classificaríamos e quem, qual ator estatal envolvido, estaria mais abrigado pela legalidade. Finalmente, na última parte, discutiremos um pouco mais os conceitos utilizados visando fazer uma análise mais ampla das questões.

I. Soberania e Intervenção à luz do Direito Internacional

Para sabermos o que o Direito Internacional diz a respeito destes conceitos, devemos estudar primeiro as origens deste ordenamento jurídico. Ele nasceu a partir de uma necessidade real: regular a vida e a interação dos Estados soberanos na Europa. Após sangrentas guerras religiosas, e resultando de complexos processos histórico-sociais, por volta de meados do século XVII, a vida política na Europa ocidental começou, de maneira incipiente, a organizar-se dentro e entre o que chamamos Estados Soberanos. Podemos definí-los como entidades dotadas de um território, geralmente contíguo, no interior do qual um governo se arroga como autoridade única e suprema em termos legais, insuscetível também a qualquer tipo de subordinação externa, mesmo de natureza religiosa.

A constituição de um sistema de Estados ocorreu de modo inteiramente incidental, e é preciso salientar que sua existência real não correspondia a sua aceitação no plano teórico-normativo. A idéia de uma multiplicidade de autoridades era problemática num continente que vivia ainda sob a sombra dos conceitos de império, do classicismo, e de unidade cristã, da Idade Média. A mudança nos paradigmas normativos foi, portanto, bem posterior à existência empírica de um sistema

internacional de Estados, algo que, por sinal, é bem comum no âmbito legal em sentido mais lato. Hugo Grotius pode ser considerado o primeiro jurista a insistir na necessidade de constituição de um Direito Internacional positivo, derivado da vontade e da prática dos Estados, ainda que somente com Vattel, já na segunda metade do século XVIII, surja um trabalho que mereça ser classificado, sem problemas, dentro do que entendemos modernamente como Direito Internacional [2].

O ponto que queremos iluminar é a centralidade que o Estado soberano teve e continua a ter no Direito Internacional, como ator que constitui e é, simultaneamente, objeto primordial das normas internacionais. Em termos jurídicos, a definição do que consiste a soberania estatal, e as exceções a esta mesma definição, ou seja, casos específicos onde atentados à soberania não seriam considerados infrações internacionais, estando dispostos em normas constituídas pelos próprios Estados. Em termos bem rasteiros poderíamos dizer que o Estado, no campo do Direito Internacional, goza de uma personalidade jurídica equivalente à dos cidadãos no âmbito do direito doméstico, com uma importante vantagem. Ele participa sempre diretamente do processo legislativo internacional, algo que a esmagadora maioria das pessoas não faz no âmbito doméstico, visto o caráter representativo e delegatório da maior parte dos sistemas democráticos existentes.

A definição da soberania e de seus limites encontra-se na Carta das Nações Unidas, documento que constituiu a mais importante instituição intergovernamental existente. Acima de qualquer coisa, as Nações Unidas surgiram com o objetivo maior de promover a paz e a concórdia entre os países, e de impedir guerras entre eles. A experiência de duas guerras mundiais e de uma série de agressões entre Estados no período entre-guerras deixou marcas bem profundas nos países vitoriosos. A grande questão internacional nos anos trinta e quarenta era coibir agressões estatais, buscando-se para isso, inclusive, formas alternativas e pacíficas de modificação do *status quo* territorial (Edward H. Carr, 1981 - 1ª ed. Original, 1939).

A sombra da guerra entre Estados é por demais presente nos dispositivos legais da Carta constituinte da ONU. Basta lembrarmos que o próprio termo "Nações Unidas" nos remete primeiramente à aliança organizada pelos Estados Unidos, em 1º de janeiro de 1942, composta por mais 25 países e aberta a adesões, que tinha como objetivo a derrota completa do Eixo. Por isso, no artigo 1º da Carta, onde estão elencados os propósitos e princípios da Organização, o primeiro a ser mencionado é "manter a paz e segurança internacional".

Para fazer valer tal princípio, a Carta instituiu o Conselho de Segurança, órgão legalmente responsável pela interpretação do que venha a ser atos de agressão e ameaças e quebras da paz e pela recomendação de respostas a estes ilícitos. O Conselho

de Segurança é composto por quinze Estados membros (originalmente eram onze), cinco dos quais membros permanentes (EUA, Reino Unido, França, China e Rússia). Os demais são escolhidos para um mandato de dois anos, vedada a reeleição, existindo um número específico de representantes por regiões geográficas. As decisões do Conselho de Segurança são tomadas mediante o voto afirmativo de nove de seus membros, sendo que, em questões não procedimentais, exigi-se o voto afirmativo de todos os membros permanentes do Conselho. Estes têm o que chamamos direito de veto. A princípio, de acordo com o artigo 27 da Carta, os países que são partes nas questões discutidas devem abster-se de votar.

Agressões e ameaças à paz não são auto-evidentes para o Direito Internacional. De acordo com a Carta da ONU, elas assim devem ser consideradas por decisão do Conselho de Segurança. Com o direito de veto dos membros permanentes, grosseira exceção ao princípio da igualdade jurídica entre os Estados, a Carta da ONU pragmaticamente buscou incorporar no seio das normas de Direito Internacional um dos aspectos mais salientes e permanentes do sistema de Estados: a assimetria de poder entre os países. Importante frisar que mesmo em termos normativos a medida pode ser sustentada. Ela serviria para impedir a repetição de uma nova guerra entre Estados de grande envergadura, nos casos em que o interesse de uma grande potência estiver em jogo. Nestes casos, ela simplesmente pode vetar uma possível condenação por parte do Conselho. A legitimidade para responder a agressões ou ameaças à paz deve subordinar-se ao interesse maior que todos têm de impedir o imenso sofrimento e destruição que uma nova guerra entre potências causaria. O próprio filósofo Michael Walzer não objetaria, em termos exclusivamente morais e normativos, esta preocupação contida na estrutura legal erigida no mundo pós-Segunda Guerra Mundial [3] .

E quanto às intervenções? Como o Direito Internacional trata esta questão? Em termos de doutrina jurídica, intervenção é “a interferência, por um ou mais Estados, nos assuntos internos ou externos de outro Estado soberano sem o seu consentimento, tendo como fim alterar determinado estado de coisas” [4] . O cientista político Bhikhu Parekh adota uma definição algo mais restritiva, mas para nós ainda bem aceitável. Intervenções implicariam necessariamente na resistência do Estado objeto das mesmas, e também no uso aberto de força física por parte do(s) poder(es) interventor(es) [5] . A Carta da ONU, profundamente estadocêntrica, adota uma posição fundamentalmente contrária a intervenções, subscrevendo inteiramente o princípio da não-intervenção nas relações internacionais. Ele está consagrado no art. 2º, número 7 da Carta, e vale a pena ser transcrito:

> “Nenhuma disposição da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição interna de qualquer Estado,

ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; *este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do capítulo VII*" (destaque do autor).

O capítulo VII é justamente aquele que trata da aprovação pelo Conselho de Segurança de ações coletivas contra ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão. Destacamos a parte final do dispositivo normativo porque, em termos estritamente legais, é com base nele que muitos autores defendem intervenções de cunho humanitário. A perseguição de minorias nacionais, causando muitas vezes deslocamentos populacionais forçados que irrompem através das fronteiras com Estados vizinhos, seria prova cabal de ruptura da paz ou mesmo ameaça a esta. Curiosamente, o debate jurídico sobre a legalidade ou não de intervenções humanitárias segue, mais ou menos *pari passu*, a procedência dos debatedores. Via de regra, os juristas oriundos do Terceiro Mundo são defensores intransigentes do princípio da não-intervenção, enquanto nos EUA e países da Europa Ocidental encontramos muito mais críticos e relativizadores deste princípio. Especialistas em Direito Internacional do Brasil, por exemplo, como Hildebrando Accioly, Celso de Albuquerque Mello e Luís P. F. de Faro Júnior, unanimemente condenam intervenções, seja lá que motivo tenham. Nas palavras de Faro Júnior, "a história mostra que, mesmo nos casos em que foram alegadas as razões mais plausíveis, generosas e humanitárias, as causas verdadeiras eram, quase sempre, o imperialismo, a ambição, a cupidez e o desejo de poder" [6] .

Isso diz muito sobre a própria posição internacional do Brasil. Desfrutando uma posição intermediária em termos de poder no presente sistema internacional, e satisfeito com seu *status* territorial, não parece ser do interesse de qualquer governo brasileiro apoiar uma visão legalista das intervenções humanitárias, tendo em vista a maior probabilidade de prejuízo do que de benefício para o país que tal medida acarretaria. Não é de maneira alguma improvável, por exemplo, a hipótese de uma intervenção humanitária na Amazônia, em defesa dos direitos de algum grupo indígena que esteja com problemas com garimpeiros ou outro tipo de trabalhador nacional, e que os mais poderosos Estados do sistema internacional julguem como um grupo étnico específico, vítima de perseguição e discriminação contumaz pelo Estado brasileiro.

A despeito das divergências quanto aos critérios para autorização de intervenções humanitárias, e a perfeita correspondência destes critérios para implementação de intervenções em casos concretos, de uma coisa temos certeza. Em termos legais, a única maneira de habilitar qualquer tipo de intervenção é através do órgão competente

para tal fim. Em outras palavras, através da autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Fora daí, podemos falar de intervenções ditas realisticamente necessárias, ou mesmo algumas legitimadas por filósofos políticos que não aceitam mais a idéia de que a soberania deva ser "santificada" - o que nunca teremos, salvo mudanças na Carta da ONU ou na própria estrutura do Direito Internacional, é uma intervenção legal no seu sentido mais estrito.

II. Análises de caso: Kosovo e Timor Leste

Onze semanas de intenso bombardeio aéreo levaram o governo sérvio a aceitar a ocupação por tropas estrangeiras de uma de suas mais meridionais províncias, o Kosovo. A causa imediata que levou a OTAN a iniciar ataques a todo o território iugoslavo foi o fracasso das negociações de paz entre o Exército de Libertação Kosovar (ELK) e os representantes do governo Milosevic em Rambouillet, França; e a fortíssima crença dos governos ocidentais de que tal fracasso daria ensejo a uma retomada, muito mais brutal, da repressão e perseguição por parte do governo sérvio à sua população albanesa. Pra referendar tal posição, apontava-se a concentração ao redor do Kosovo de 40 mil soldados e 300 tanques por Milosevic naquela ocasião [7]. A operação militar da OTAN foi saudada e legitimada como um exemplo de intervenção humanitária, visando pôr termo a campanha de limpeza étnica que os sérvios já estavam implementando e incrementariam naquele momento na região. Mas, em termos estritamente de Direito Internacional, podemos dizer que a intervenção no Kosovo foi legal?

Comecemos inicialmente pelos critérios para intervenção. Não há dúvidas: seja filósofo, cientista político ou jurista aquele que aceita como válidas intervenções com propósitos humanitários, ele reconhecerá a necessidade, para implementação da intervenção e conseqüente limitação na soberania do Estado objeto da intervenção, que o governo deste Estado esteja realmente comprometido com uma política de perseguição de parte de sua própria população [8]. De preferência, esta política deve almejar à expulsão ou mesmo extermínio da população perseguida. Em resumo, deve ser uma política genocida, cujo paradigma mais radical é o massacre de judeus pelo governo nazista da Alemanha entre 1941 e 1945. Aqui começam as divergências. Segundo Michael Mandelbaum, Milosevic, de fins de 1998 até o início dos bombardeios da OTAN, em 24 de março de 1999, teria, em sua campanha contra o ELK, causado a morte de 2.500 pessoas e o deslocamento forçado de 230 mil. Sofrimento terrível, mas nada de muito assustador se comparado a outros exemplos semelhantes, históricos e mesmo da atualidade. Além do mais, a política sérvia teria

como alvo somente o movimento separatista, e não uma limpeza étnica radical. Esta, para o autor, teria começado realmente como reação à política de intervenção ocidental corporificada nos bombardeios aéreos da OTAN. Durante as onze semanas de ataques, 10 mil pessoas morreram, a maior parte delas civis albaneses assassinados pelos sérvios, e 1,4 milhão de pessoas fugiram de seus lares, 860 mil das quais refugiando-se precariamente fora do Kosovo [9].

Respondendo, o assessor presidencial para assuntos de segurança nacional dos EUA, James Steinberg, argumenta que tal saldo teria sido muito maior caso a OTAN não tivesse agido. Limpeza étnica era exatamente o que Milosevic se preparava para realizar na região. Prova disso foram as dezenas de milhares de deslocados albaneses no decorrer de apenas cinco dias, do fracasso das negociações em Rambouillet ao início dos bombardeios da OTAN. Steinberg também legitima a ação do Ocidente argumentando sobre uma possível desestabilização regional advinda das perseguições sérvias, o que causaria ameaças à paz. Nas suas próprias palavras, "Se a OTAN não tivesse agido, os vizinhos ao Kosovo poderiam sentir-se compelidos a responder, eles próprios, a esta ameaça [torrente de refugiados], e uma guerra mais abrangente poderia ter começado (...) A OTAN lutou para acabar com a repressão Sérvia e para proteger o Sudeste europeu de suas conseqüências" [10]. Vemos aqui o nítido desejo de formatar uma intervenção dita de propósitos humanitários com "roupagem" legal apropriada, de modo a inseri-la dentre as exceções que a Carta da ONU aceita ao princípio da não-intervenção; casos de ameaça à paz e ruptura da paz.

Tentativas de traçar um limitador para abusos dos direitos humanos, o qual uma vez ultrapassado ensejaria intervenções, é tarefa dificílima, quase impossível, o que obriga analisarmos cada caso específico, julgando se a gravidade das infrações seria suficiente para provocar uma intervenção. Não devemos menosprezar os atentados aos direitos do homem que foram perpetrados pelo governo sérvio no Kosovo, nem desmerecer o conteúdo moral da intervenção. O que certamente podemos fazer, entretanto, é afirmar que ocorreram e ainda ocorrem casos muito mais graves de violação destes mesmos direitos em lugares tais como Serra Leoa, Sudão e Ruanda, mas que intervenções semelhantes não aconteceram aí. Isso só pode ser explicado por argumentos de outra natureza, que não legais e morais. Certas regiões afetam com maior gravidade o interesse das grandes potências mundiais, e são nestas regiões que ameaças ou rupturas da paz, na linguagem legal, ou atentados contra os direitos fundamentais do homem, numa linguagem mais moral, terão maior probabilidade de provocar intervenções.

Sabemos também que a legalidade de qualquer intervenção importa o reconhecimento de sua necessidade e conseqüente autorização para implementação

pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. É neste quesito que o caso kosovar não passa em nosso exame. O Conselho de Segurança não ficou alheio à crise na região, e em setembro de 1998, reconhecendo a gravidade da luta civil na área, aprovou resolução onde "pedia o fim das hostilidades" e caracterizava a situação como "uma ameaça à paz e segurança da região" (Resolução 1.199 de 23/09/1998). Não houve autorização expressa, no entanto, para utilização da força externa visando a pôr fim a tal ameaça. Na verdade, era muito provável que tal autorização não pudesse ser conseguida, visto a oposição que China e Rússia, membros permanentes do Conselho, apresentavam à intervenção naquele momento. A OTAN agiu então por conta própria, e a ilegalidade de tal ação é tão patente que o próprio ex-Secretário da Aliança Atlântica, Javier Solana, em artigo saudando entusiasticamente a ação e os motivos que levaram o Ocidente a ela, deixa claro que "tal passo deve ser visto como uma exceção à regra, não como uma tentativa de criar um novo Direito Internacional" [11].

Exceções à lei são eventos complicados, caso não estejam previstas na própria lei. No caso, o próprio agente da intervenção julgou a causa que estava em jogo e resolveu agir à margem da lei. Intervenções não são eventos comuns, o que significa que a exceção do Kosovo é estatisticamente muito relevante para aceitarmos que ela seja somente uma exceção à regra. Ela pode, sim, abrir funestos precedentes para reiteradas exceções acontecerem, levando o Direito Internacional novamente a uma posição de grande alheamento em relação aos fatos do sistema internacional, fenômeno comum no passado recente.

E a intervenção no Timor Leste? Como comentado de forma rápida na introdução deste artigo, as tropas australianas que desembarcaram em setembro de 1999 na pequena ilha, ou melhor, metade de ilha, estavam devidamente autorizadas para assim agir pelo Conselho de Segurança da ONU (Resolução 1264 de 15/09/1999). Na verdade, as Nações Unidas já vinham supervisionando durante todo o ano os preparativos para consulta popular no Timor Leste que decidiria o status político da região. Em maio, o governo indonésio firmara um acordo com Portugal no qual se comprometeu a realizar consulta direta aos mauberes, a fim de que estes decidissem se queriam um *status* de autonomia especial dentro da Indonésia ou a independência. Ademais, prometeu velar pela realização pacífica da consulta e pelo acatamento da decisão popular. Em 30 de agosto, a população compareceu maciçamente às urnas, e por 78% dos votos a independência foi a opção escolhida. Mas, por que a Indonésia se dispôs voluntariamente a proceder assim, e por que o acordo foi firmado com os portugueses? Algumas explicações históricas são necessárias.

Até 1975, Timor Leste era uma possessão colonial portuguesa. Após a Revolução dos Cravos em Portugal, em abril de 1974, praticamente todo o império ultramarino

português foi desfeito. A todas suas colônias foi reconhecida a independência. Ocorre que, diferente das possessões portuguesas na África, que contavam com importantes movimentos de libertação, o Timor Leste não tinha qualquer grupo político capaz de ficar responsável pela transição em direção à independência, bem como de ser legatário da estrutura burocrática existente. O resultado disso foi a rápida criação de partidos políticos na ilha, e o início de lutas intestinas pelo poder. Os portugueses retiraram-se, e em 28 de novembro de 1975, a Frente Timorense de Libertação Nacional (FRETILIN) proclamou a independência do país. Menos de duas semanas depois, entretanto, a Indonésia invadiu a ilha, e, em agosto de 1976, Timor Leste tornou-se a 27ª província indonésia, rebatizada como Loro Sae. A resistência da população do Timor à ocupação daquele país nunca esmoreceu, e a resposta dos últimos foi a mais brutal possível. Desde a invasão, calcula-se que 200 mil timorenses tenham morrido em razão direta e indireta da ocupação. Tomando nota de que a população total do Timor Leste não é hoje muito maior do que 800 mil pessoas, não restam dúvidas de que a política do governo indonésio em relação à área pode ser classificada, sem problemas, como genocida. Durante este período, Portugal foi a voz do Timor Leste nos fóruns internacionais. Em 1999, devido à conjugação de vários acontecimentos políticos, o mais importante dos quais foi o fim da ditadura Suharto na Indonésia, tornou-se possível comprometer o novo governo de Jacarta com uma consulta à população do Timor Leste para que esta definisse seu futuro político.

A ação militar garantindo a escolha dos mauberes pela sua independência é totalmente legal, e podemos inclusive dizer que ela veio com um atraso de mais de duas décadas. Pensando bem, o caso do Timor Leste nem mesmo seria um exemplo de intervenção humanitária. Que havia motivos humanitários para se intervir, disso não existem dúvidas. O que é de se questionar é se o caso se tratava mesmo de intervenção. Uma das condições para caracterizar intervenção é que ela esteja sendo promovida num território reconhecidamente pertencente à entidade soberana objeto da intervenção. Nunca a Indonésia, independente desde 1949, teve soberania em termos internacionais sobre o Timor Leste.

Pouquíssimos países reconheceram legalmente a ocupação indonésia, algo que as Nações Unidas também nunca fizeram. Na verdade, duas resoluções do Conselho de Segurança da ONU imediatamente posteriores à invasão (384 de 22/12/1975 e 389 de 22/04/1976) atestaram o direito inalienável de autodeterminação do povo do Timor Leste, pedindo a imediata retirada de todas as forças indonésias da ilha. O caso do Timor seria muito melhor colocado como exemplo de agressão, definida como uso da força por uma entidade soberana contra outra soberania no plano internacional, visando a ganhos territoriais ou recompensas de teor semelhante. No caso indonésio,

a agressão perpetrada almejava à destruição completa da incipiente soberania vizinha. Timor Leste é um dos raros exemplos de agressão ocorridos após a Segunda Guerra Mundial, algo que a ONU teve como meta impedir desde o seu nascimento.

Em agosto de 1990, forças armadas do Iraque invadiram e ocuparam inteiramente o território do Kuwait. No mesmo dia da invasão, o Conselho de Segurança demandou a retirada das tropas. Sanções econômicas foram impostas ao Iraque quatro dias depois, e em dezembro do mesmo ano o Conselho de Segurança fixou uma data limite, 15 de janeiro de 1991, para a saída das tropas iraquianas do Kuwait. Após esta data, os Estados membros da ONU estavam autorizados a "usar todos os meios necessários" para implementar tal decisão, na hipótese de o Iraque não a ter cumprido voluntariamente (Resolução 678 de 29/11/1990).

Por que as Nações Unidas agiram de forma tão célere no caso do Kuwait, enquanto se limitaram somente a pedir a retirada das forças indonésias do Timor Leste, sem que efetuassem qualquer ameaça de retaliação? Será que, caso autorizada a utilização da força para fazer valer a independência do Timor Leste em 1976, seria formada uma coligação de países com força militar com pelo menos pequena percentagem da formidável máquina de guerra concentrada nas areias da Arábia Saudita entre 1990 e 91 para libertar o Kuwait? Não vamos buscar, a seguir, as razões específicas para os acontecidos, que podemos caracterizar cristalinamente como uma mostra a mais de que vigora internacionalmente um padrão "dois pesos, duas medidas". Nosso objetivo será analisar o sistema internacional contemporâneo de forma mais abrangente, procurando mostrar seus aspectos mais relevantes de modo a que possamos entendê-lo, e em o fazendo, entendamos também o conceito de soberania vigente e o porquê da vigência deste padrão "dois pesos, duas medidas".

III. Os conceitos sob uma apreciação mais geral

Soberania é um conceito que guarda estreita relação com território, ou melhor, com exercício de poder político sobre bens e pessoas em um determinado território. O respeito dentro do próprio sistema internacional ao *status quo* territorial variou muito através da história. O Direito Internacional acompanhou mais ou menos de perto estas variações. Durante grande parte do século XVIII, guerras empreendidas por países com o objetivo de tomar territórios vizinhos, de modo a ganhar espaço para exercício de soberania, eram eventos relativamente comuns, e não recebiam a condenação explícita do incipiente Direito Internacional de então. Na verdade, o Direito Internacional surgiu inicialmente para regular o direito dos Estados de fazer a guerra, ao mesmo tempo em que vedava este direito a qualquer outro ator político, pelo menos

no continente europeu [12] . O *Jus ad Bellum* deveria ser prerrogativa somente dos Estados soberanos. Durante a segunda metade do século XIX, a transposição do darwinismo biológico para as relações sociais humanas legitimou uma visão de que somente os Estados mais preparados deviam sobreviver na competição entre nações. A guerra continuava a ser um artifício lícito de política externa, como nos mostra a unificação alemã empreendida por Bismarck a "ferro e sangue", lutando guerras calculadas e propositais contra a Áustria, em 1866, e a França, em 1870/71. Ainda em 1880, um famoso jurista internacionalista dizia:

> "O direito internacional não tem outra alternativa senão aceitar a guerra, independentemente da justiça de sua origem, como uma relação em que as partes podem estabelecer, se assim quiserem, e se entregar apenas a regular os efeitos da relação. Disso se conclui que ambos os lados de qualquer guerra são considerados legalmente idênticos e, portanto, com direitos iguais [13] ."

É somente após a Grande Guerra de 1914-1918 que agressões no plano internacional serão condenadas expressamente pelo Direito Internacional, fato especialmente notável com a entrada em vigor do pacto Briand-Kellogg de 1928, que formalmente retirou de seus signatários o direito à guerra como instrumento de ação política no sistema internacional. Ainda assim, nos anos trinta, como resultado de uma série de agressões no Extremo Oriente, no chifre da África e na Europa central, perpetradas respectivamente por Japão, Itália e Alemanha, uma nova guerra mundial foi lutada. Após esta, temos novamente a condenação jurídica no plano internacional de mudanças territoriais através de meios violentos. O *status quo* somente poderia ser transformado por ações políticas internas, através de movimentos que mostrassem a vontade de uma determinada comunidade de constituir um novo Estado soberano ou de integrar-se a outro Estado já existente. As agressões tornaram-se definitivamente atos fora da lei.

De 1945 até os dias atuais, o *status quo* territorial quase não sofreu alterações de monta como resultado de agressões. Em termos históricos, é inegável reconhecer o quão duradouro ele tem se mostrado em relação a este ponto [14] . Tanto em termos absolutos como relativos, guerras entre Estados, no seu sentido mais convencional, ou seja, guerras cujo objetivo é o controle sobre territórios, feneceram após a Segunda Guerra Mundial. Exceções como Malvinas, Guerra Irã-Iraque e os rápidos choques entre Israel e Estados Árabes e entre indianos e paquistaneses, servem mais como exemplos de exceções que fortalecem a regra, principalmente se reconhecemos que um número ainda menor de conflitos teve como resultado uma mudança duradoura

do *status quo ante* territorial. Exceção das exceções neste quesito foi, por exemplo, a agressão da Indonésia ao Timor Leste, como vimos.

Seria correto, então, falarmos de um papel primordial do Direito Internacional para a existência deste duradouro período de calmaria internacional? Infelizmente não. Durante a Guerra Fria, por exemplo, a razão para a ausência de modificações territoriais pela violência deveu-se muito mais à rivalidade e predominância internacional das duas superpotências, EUA e URSS. Todas as relações entre Estados realizadas no sistema durante este período eram monitoradas pelas superpotências, e por elas controladas. Além disso, pela primeira vez na história, ambas superpotências, através da constituição de arsenais de destruição em massa, tinham capacidade de infligir, uma à outra, castigo que suplantaria qualquer possível ganho direto conseguido em uma guerra. Em termos estritos de cálculo custo-benefício, guerras ou qualquer outra ação internacional com mínimas possibilidades de descambarem em um conflito generalizado entre grandes potências deixaram de ser recursos viáveis de promoção dos interesses estatais.

O resultado disso foi que as superpotências zelaram para que nenhuma guerra direta entre elas ocorresse, cuidando também para que agressões na periferia do sistema não escalassem em conflitos mais gerais, como ocorrera no passado. Os conflitos nos marcos da chamada Guerra Fria, portanto, aconteceram principalmente dentro dos países periféricos, cuja baixa estabilidade política doméstica possibilitava que guerras de cunho eminentemente civil fossem transformadas, graças à dinâmica específica do sistema internacional de então, nos chamados conflitos “por procuração” entre as superpotências. Convém lembrar que tais intervenções foram, quase na totalidade, cometidas à margem do Direito Internacional, e é a partir desta constatação que reforçamos nossa posição de que as normas não tiveram um papel muito forte na calmaria no *status quo* territorial do período. Legalmente, sabemos que intervenções não autorizadas são tão contrárias ao Direito Internacional como as agressões. A alienação das Nações Unidas pelas superpotências em suas ações na periferia do sistema e em suas zonas de influência foi fato corriqueiro, bastando rememorar os EUA no Vietnã de 1964 a 1973 e em Granada em 1983, e a URSS na Hungria em 1956, Checoslováquia em 1968, e no Afeganistão de 1979 a 1989.

Em 1991 o processo de desagregação política da União Soviética culminou com a extinção formal do país. Terminou definitivamente a Guerra Fria, período durante o qual a bipolaridade regeu as relações políticas entre os Estados; e teve início a constituição de uma “nova ordem internacional”, monitorada e engendrada pela superpotência que restou. A saída soviética do tabuleiro político internacional fazia antever, a princípio, um mundo menos rígido em relação ao *status quo* territorial, uma

vez que se esperava o incremento do papel político dos atores estatais regionais, libertos da camisa de força bipolar que os cobria.

A Guerra do Golfo, entretanto, mostrou que os Estados Unidos prosseguiam dispostos a defender mundialmente as fronteiras reconhecidas, zelando para que agressões perpetradas por Estados revisionistas no âmbito regional fossem debeladas. Paralelamente, o Conselho de Segurança das Nações Unidas passou a funcionar em um ritmo muito mais intenso, mostrando claramente também que o processo legislativo neste órgão demandava uma congruência de interesses e valores por parte das grandes potências aí representadas que não existia durante a Guerra Fria, mas que nos primeiros anos da década de 90 se consubstanciou na hegemonia norte-americana não só em termos materiais, como também e principalmente na esfera ideológica, com a ascensão da democracia de mercado como modelo único de arranjo político institucional para os Estados do sistema internacional.

A natureza do Direito Internacional é bem diversa da de seu correspondente doméstico. Para compreendermos bem esta distinção, devemos primeiro apontar aqui as características que singularizam o sistema internacional de outros sistemas ou arranjos políticos. Com isso, entenderemos as instituições relacionadas a este sistema. A tradição de pensamento realista já consagrou esta especificidade, apresentando duas características que distinguem com maior clareza e força as relações políticas no âmbito internacional. Primeiro, a inexistência de uma autoridade maior reconhecida assim por todos os Estados. A falta de um poder que tenha a legitimidade do uso da coerção é comumente caracterizada pela literatura como uma situação de anarquia. Nela, cada ator deve zelar por seus interesses e principalmente por sua segurança, já que, ainda que o Direito Internacional possa apontar quem é o sujeito amparado pela norma, e quem é aquele que a viola, ele não tem capacidade autônoma para fazer cumprir o que é julgado como legal. Esta situação de anarquia faz do sistema internacional um ambiente muito semelhante ao que Thomas Hobbes teoricamente apresentou como uma situação de estado de natureza, onde "os homens vivem sem outra segurança senão a que lhes pode ser oferecida por sua própria força e sua própria invenção" [15] . O próprio Hobbes fez tal analogia em sua obra, quando procurou apontar exemplos imperfeitos daquilo que ele definira em termos exclusivamente lógicos [16] . O que distancia o sistema internacional do estado de natureza hobbesiano, entretanto, é que no último, a capacidade dos indivíduos é aproximadamente igual. Nas palavras do autor, "(...) embora por vezes se encontre um homem manifestamente mais forte de corpo, ou de espírito mais vivo do que outro, mesmo assim, quando se considera tudo isto em conjunto, a diferença entre um e outro não é suficientemente considerável (...)" [17] .

No plano internacional, os Estados são profundamente desiguais em termos de poder, e é isso que faz com que a anarquia presente no âmbito internacional seja bem mais governável do que presumiríamos se existisse uma semelhança maior com a situação de estado de natureza. São os mais poderosos Estados do sistema, e suas interações específicas, que moldam a maneira com que o sistema internacional é gerido, e mesmo o significado e alcance de certas instituições, como as guerras de agressão, intervenções e o próprio Direito Internacional. A segunda característica mais importante da política na esfera internacional é, portanto, a assimetria de capacidades entre os sujeitos políticos internacionais.

Stephen Krasner complementa esses dois aspectos com um terceiro, a existência de normas contraditórias no plano internacional, que dificultaria ainda mais comportamentos pautados por preceitos normativos [18]. Acreditamos, no entanto, que o caráter muitas vezes contraditório das normas internacionais, como a defesa simultânea do princípio da não-intervenção e dos direitos do homem, é muito mais reflexo da ausência de um poder soberano internacional do que uma característica suplementar do sistema internacional. Basta lembrarmos que mesmo domesticamente, muitas normas contraditórias estão em vigor, algo que é resolvido através dos próprios princípios jurídicos vigentes (hierarquia entre leis, lei mais recente revoga a mais antiga, etc.) e, em última instância, por interpretação do poder competente constituído para tal tarefa.

De maior interesse para nós é a caracterização que Krasner faz do conceito de soberania no plano internacional. Para o autor, a despeito das mudanças históricas ocorridas, a manutenção da idéia de soberania como princípio de não interferência de qualquer poder exterior nos assuntos internos de qualquer Estado, denominada por ele como soberania westphaliana, só pode ser entendida como uma “hipocrisia organizada” [19]. Um princípio que tem papel de destaque no sistema internacional, mas que ao mesmo tempo foi e ainda é infringido muitas vezes, quando interesses de grandes atores internacionais assim dispõem. Incluso na idéia de hipocrisia organizada, podemos pôr todo o corpo normativo conhecido como Direito Internacional, que regulamenta a própria soberania westphaliana.

Conclusão

Uma das característica mais salientes do direito é a coercibilidade. A própria deusa grega (Têmis) que simboliza a Justiça empunha em sua mão direita uma espada, símbolo do poder que o direito tem de impor normas e regras a possíveis transgressores. No âmbito interno, quem maneja a espada é o governo, ente que, teoricamente, controla

todo o aparato repressivo do Estado (polícia, tribunais e sistema carcerário). E na esfera internacional, que instituição teria este papel? A Organização das Nações Unidas? A princípio sim, já que, atualmente, somente ela pode apontar um claro caso de infração internacional, legitimando a ação retaliatória. Entretanto, a ONU não tem capacidade de fazer valer, na prática, o que foi decidido em termos normativos. O poder de implementação das regras internacionais jaz exclusivamente nos Estados membros. Seria equivalente a, uma vez ocorrendo um roubo ou homicídio em determinada comunidade, e tendo o tribunal competente julgado e apontado o culpado, a própria comunidade tivesse que impor a decisão e punir o infrator. O que aconteceria? Alguns iriam importar-se com o caso, outros não.

O interesse individual dos atores e suas capacidades seriam, na realidade, os juizes últimos da questão. Caso algum agente com poder tenha interesse no assunto, ele será resolvido de acordo com o julgado. Caso contrário, a decisão judicial aguardará, quiçá eternamente, sua implementação. Examinando a questão da legalidade no plano internacional e de sua especificidade, acabamos reiterando a validade da argumentação realista sobre a política internacional. É realmente a arena onde as grandes potências decidem em última instância quais os princípios que vigoram, quando vigoram e em relação a quem vigoram.

Bibliografia

CARR, Edward H.. *Vinte anos de Crise: 1919 – 1939*. Brasilia: UNB, 1981 (1ª ed. original, 1939).

FARO JÚNIOR, Luiz P. F.. *Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Haddad-Editor,1960.

HINSLEY, F. H.. *Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

HOBBES, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Abril, 1979 (1ª ed. original, 1651).

KEEGAN, John. *Uma História da Guerra*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KRASNER, Stephen D.. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press, 1999.

MANDELBAUM, Michael "A Perfect Failure" in *Foreign Affairs*, vol. 78, n.º 5, setembro/outubro de 1999.

MELLO, Celso C. de A.. *Curso de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MURPHY, Alexander B. "The sovereign state system as political-territorial ideal: historical and contemporary considerations" in BIERSTEKER, T. and WEBER, C.. *State Sovereignty as Social Construct*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

PAREKH, Bhikhu "Rethinking Humanitarian Intervention" in *International Politics Review*, vol. 18, n.º 1, 1997.

SOLANA, Javier "NATO's Success in Kosovo" in *Foreign Affairs*, vol. 78, n.º 6, novembro/ dezembro, 1999

STEINBERG, James B. "A Perfect Polemic" in *Foreign Affairs*, vol. 78, n.º 6, novembro/ dezembro, 1999

THOMSON, Janice E. *Mercenaries, Pirates, & Sovereigns: state-building and extraterritorial violence in early modern Europe*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

TRAUB, James "Inventing East Timor" in *Foreign Affairs*, vol. 79, n.º 4, julho/agosto de 2000.

WALZER, Michael. *Just and Unjust Wars: a moral argument with historical illustrations*. New York: BasicBooks, 1992.

Notas de referência

[1] James Traub, julho/agosto de 2000, pp. 78 a 80.

[2] F. H. Hinsley, 1986, pp. 188 a 195.

[3] Michael Walzer, 1992, cap. 7.

[4] Celso C. de A. Mello, 1992, p. 391

[5] Bhikhu Parekh, 1997, pp. 53 e 54

[6] Luiz P. F. de Faro Júnior, 1960, pp. 122 e 123

[7] James B. Steinberg, novembro/dezembro de 1999, p. 129.

[8] Michael Walzer, *ibid.*, pp. 101 a 107; Bhikhu Parekh, *ibid.*, pp. 54 e 55; Michael Mandelbaum, setembro/ outubro de 1999, pp. 5 e 6.

[9] Michael Mandelbaum, *ibid.*, p. 3

[10] James B. Steinberg, *ibid.*, pp. 131 e 132

[11] Javier Solana, novembro/dezembro de 1999, p. 118

[12] Nas terras de "além mar", por exemplo, Companhias Comerciais britânicas e holandesas, tal como a Companhia das Índias Orientais, estavam autorizadas a agir tal qual entidades soberanas, concluindo tratados e fazendo a paz e a guerra com atores políticos não-europeus. Thomson, 1994, pp. 32 a 42.

[13] W. E. Hall *apud* John Keegan, 1995, p. 395.

[14] Alexander B. Murphy, 1996, pp. 87 e 88.

[15] Thomas Hobbes, 1979, p. 76.

[16] *Ibid.*, pp. 76 e 77.

[17] *Ibid.*, p. 74.

[18] Stephen D. Krasner, 1999, p.6

[19] *Ibid.*, pp. 40 a 42.

O IMPÉRIO BRASILEIRO E AS REPÚBLICAS DO PACÍFICO – 1822/1889

Luís Cláudio Villafañe G. Santos*

Resumo

História do relacionamento do Brasil com Chile, Bolívia, Peru, Equador e Colômbia durante o período imperial brasileiro. A argumentação baseia-se principalmente nas estratégias político-militares entre tais países que culminou na Guerra do Pacífico, quando o Chile retirou territórios do Peru e Bolívia, impossibilitando esta última de possuir saída para o oceano. Antes disso, o relacionamento do Brasil com as Repúblicas do Pacífico teve grande importância no sistema de alianças com os países do Prata, principalmente diante da Guerra do Paraguai.

Abstract

History of Brazilian relationship with Chile, Bolivia, Peru, Ecuador and Colombia through its Imperial period, the presented argument is based on the political-military strategies amidst those countries that lead to the Pacific War, when Chile absorbed territories from Peru and Bolivia, leaving the second one with no ocean exit. Previous to that, the relationship between Brazil and the Pacific Republics exerted a major influence on the alliances system with the Plate countries, especially as far the Paraguayan War was accounted

Introdução

Com base em pesquisas em documentos ainda pouco estudados do arquivo histórico do Itamaraty e outras fontes primárias e secundárias, o presente artigo trata das relações entre o Império brasileiro e as repúblicas da margem ocidental do continente sul-americano (Chile, Bolívia, Peru, Equador e Colômbia) [1]. Este é um tema ainda pouco pesquisado na historiografia brasileira, que só conta com textos sobre questões pontuais desse relacionamento. Preenche, portanto, uma importante lacuna da historiografia relativa ao século XIX, com uma análise abrangente e totalizante, que desvenda o sentido geral das relações entre o Brasil e esses cinco países por quase sete décadas.

A historiografia brasileira relativa ao século XIX concentra-se nas relações do Império com a região platina e com as potências européias e os Estados Unidos. A orla do Pacífico da América, no entanto, se constituía em outro subsistema, com intensas relações com o subsistema platino e foi, inclusive, o palco da segunda maior conflagração armada do continente (só superada pela Guerra do Paraguai), quando o Chile, vencendo a Bolívia e o Peru na chamada Guerra do Pacífico, subtraiu territórios

Revista Cena Internacional. 3 (2): 133-152 [2001]

* Diplomata, com pós-graduação em Ciência Política na *New York University*, Mestre e Doutorando em História das Relações Exteriores do Brasil pela Universidade de Brasília. As opiniões expressas são pessoais e não refletem a posição do Governo brasileiro.

desses dois últimos países — inclusive a saída para o mar da Bolívia, problema político diplomático que tem repercussões importantes até hoje. Pouco se sabe da participação brasileira nesse episódio. Como se verá, o Brasil foi chamado a intervir nesse conflito, neutralizando a hipótese da Argentina apoiar a Bolívia e o Peru, e participou ativamente dos tribunais arbitrais criados para julgar as pendências derivadas do conflito.

I. As Primeiras Tratativas com as Repúblicas do Pacífico (1822-1849)

As relações entre os subsistemas do Prata e do Pacífico, ainda que esporádicas, não podem ser substimadas e envolveram a definição de fronteiras, a discussão sobre a navegação dos rios amazônicos e também questões de comércio. Uma primeira amostra da importância dessas relações e de seu impacto largamente desconhecido na história do Império brasileiro deu-se com a questão de Chiquitos, quando quase se viabilizou uma aliança continental contra o Brasil, já em 1824. Dessa aliança participariam as forças da Grã-Colômbia (que reunia os territórios atuais da Colômbia, Equador e Venezuela sob o comando de Bolívar), Peru, Bolívia e Argentina. Ao fim, a aliança não se concretizou e o Império enfrentaria apenas o Governo de Buenos Aires no conflito que resultaria na independência do Uruguai, mas essa hipótese de conflito demostra o potencial de desestabilização que os países do Pacífico poderiam ter no jovem Império brasileiro.

O Império desenvolveu desde o início uma política própria para a região do Pacífico, assinando um Tratado de Amizade, Comércio e Navegação com o Chile, em 1838, e com o Peru, em 1841, um tratado de Paz, Amizade, Comércio e Navegação e outro de Limites e Extradição. Este último já adotava o *uti possidedis*, princípio que, ao contrário da crença largamente difundida, só seria adotado pelo Império na década seguinte. O negociador brasileiro, Duarte da Ponte Ribeiro, também na questão da navegação fluvial acertou com o Peru fórmula que depois se tornaria doutrina da diplomacia imperial: permitir a navegação dos rios internacionais interiores apenas sob o abrigo de tratados bilaterais. Também nesse ponto soube distinguir com antecipação o verdadeiro interesse brasileiro, pois ao alertar que o tratado permitiria aos peruanos alcançar o Atlântico atravessando a bacia amazônica, Ponte Ribeiro advertiu às autoridades do Rio de Janeiro que "se este direito se lhe nega [ao Peru], mal poderá o Brasil exigi-lo de Buenos Aires quando chegar a desejada época de navegarmos o Paraguai até o Jaurú".[2] Os dois tratados traziam importantes inovações — a definição dos limites com base no *uti possidetis* e a abertura da navegação amazônica por meio de tratado bilateral —, que foram recusadas pelo Governo imperial, que se negou a

sancionar esses tratados. Essas duas inovações seriam, no entanto, retomadas como doutrina de política externa anos após 1850.

Tampouco o tratado com Chile foi ratificado, mas mesmo assim ele estabeleceu bases mais vantajosas para comércio bilateral, pois quando vencidos os prazos para a troca de instrumentos de ratificação o Governo brasileiro conseguiu que as relações comerciais passassem a ser regidas pela cláusula de nação-mais-favorecida, o que também foi alcançado nas relações comerciais com o Peru.

II. A Consolidação da Política Externa do Império e o Prenúncio da Hegemonia Chilena no Pacífico (1850-1861)

De todo modo, até a década de 1850, política brasileira para as repúblicas do Pacífico foi relativamente tímida, tendo tido a ratificação de sua principal iniciativa — os tratados com o Chile e o Peru — recusada por não se coadunar com as teses então prevalecentes na diplomacia imperial. De resto, a diplomacia brasileira nessas primeiras décadas de vida independente procurou afastar o fantasma de uma coligação anti-brasileira, que, na verdade, era pouco provável dada a grande instabilidade interna prevalecente em quase todos nossos vizinhos.

A partir dos últimos anos da década de 1840 o subsistema do Pacífico passaria a ser cada vez mais marcado pela presença hegemônica do Chile e o Brasil, por sua vez, ao iniciar-se a década de 1850, passaria cada vez mais ao papel protagônico no subsistema platino. Depois desse ponto de inflexão, o Império passou a ter uma atitude ativa e definida nos vários temas de sua agenda externa: tráfico de escravos, política platina, fixação de limites e navegação fluvial.

A disputa com a Inglaterra sobre o tráfico de escravos que, desde 1826 o Império havia se comprometido a extinguir, exacerbou-se com o “Bill Aberdeen”, de 1845. Curvando-se aos fatos e movido por uma conjuntura interna favorável, já em 1850 era aprovada nova lei de repressão ao tráfico, iniciando uma série de medidas que iria resultar, finalmente, na abolição da escravidão no Brasil.

No Prata, o Brasil abandonou sua política de neutralidade no conflito entre Oribe, com o apoio de Rosas, e o Governo de Montevidéu. Passou a sustentar este último, financeira e, depois, militarmente, e acabou por assistir à queda de Rosas na Argentina.

A questões de limites e de navegação fluvial também foram repensadas e definidas em políticas coerentes, defendidas consistemente desde então. Estava superada a fase de vacilações nas atitudes do Império frente seus grandes desafios externos. As políticas consolidadas em doutrinas nesse momento seriam esposadas até o fim do Império.

Ao contrário da noção mais comumente propagada, a utilização do conceito do uti possidetis e o repúdio à letra dos tratados entre as coroas ibéricas na fixação de limites não foi adotado como política do Império senão após 1849. Em 1836, o Império sondou, por nota diplomática, a disposição da Bolívia em ajustar a fronteira bilateral com base no tratado de Santo Ildefonso, o que foi recusado pela parte boliviana fazendo gorar as negociações. Em 1841, assinou-se com o Peru, como vimos, um tratado com base no *uti possidetis* que foi severamente criticado e teve sua sanção negada. Ao examinar esse tratado foi a opinião do Conselho de Estado que "nossos limites, longe de ficarem melhor definidos pela cláusula do *uti possidetis*, são por ela inteiramente expostos a uma inovação tanto mais perigosa quanto o Governo de Vossa Majestade Imperial não está para o reconhecimento de suas vantagens preparados com prévios e seguros exames".[3] Em 1844, assinou-se com o Paraguai tratado de limites com base em Santo Ildefonso, cuja sanção também seria negada.

Foi só a partir da segunda gestão de Paulino Soares de Souza a frente da Secretária dos Negócios Estrangeiros, que durou de 1849 a 1853, que o conceito do *uti possidetis* se firmou como política para a discussão dos limites territoriais brasileiros. Ademais, Soares de Souza desencadeou uma importante ofensiva diplomática para delimitar as fronteiras com base nesse princípio: enviou Duarte da Ponte Ribeiro ao Chile, Peru e Bolívia, e Miguel Maria Lisboa à Colômbia, Equador e Venezuela para estabelecerem tratados com base no *uti possidetis*.

Desde 1826 o Governo imperial vinha recebendo, e negando, solicitações de cidadãos norte-americanos para navegar o rio Amazonas. A questão recrudesceu na década de 1850, com a suspeita de que haveria intenção de transplantar os escravos norte-americanos e seus senhores para a Amazônia para, mantendo-se a produção algodoeira, livrar o sul dos Estados Unidos da tensão que já se sentia e que, anos depois, que iria desembocar em guerra civil naquele país.

Em 1853 e depois em 1855, o representante norte-americano junto à corte carioca, William Trousdale, passou notas oficializando o desejo de seu Governo de comerciar com Bolívia, Peru, Equador, Nova Granada e Venezuela pelo vale amazônico. O Governo imperial respondeu evasivamente, adiando uma definição. As pressões norte-americanas só terminariam com a Guerra da Secessão, que deu fim à questão da escravidão nos Estados Unidos.

O Império tinha interesses divergentes na navegação nas bacias do Prata e do Amazonas, que se traduziam em dificuldades para estabelecer uma posição consistente. A garantia de liberdade de navegação na bacia do Prata era um objetivo arduamente perseguido pelo Império, vital para a comunicação com a província de Mato Grosso e o oeste do Paraná e de São Paulo. Haveria, assim, evidente contradição no caso da

recusa a toda a possibilidade de navegação do Amazonas. Premido pelos ribeirinhos superiores e pelos Estados Unidos e países europeus, o Império encontrava-se em situação de isolamento político.

Como forma de destruir a identidade de interesses entre os ribeirinhos superiores e as potências extra-continentais, adotou-se, no decorrer da década de 1850, a política de conceder o direito de navegação aos ribeirinhos, por meio de tratados bilaterais que regulariam e restringiriam tal concessão, afastando os não-ribeirinhos. Tal doutrina harmonizava a política para o Prata e para o Amazonas, pois, naquele a navegação seria obtida por tratados que o Brasil contava obter do Paraguai e da Confederação Argentina. Ademais, as concessões feitas nesse contexto poderiam ser aproveitadas como elemento de barganha nas negociações sobre limites.

Essas novas doutrinas foram consolidadas mas instruções[4] à "Missão Especial nas Repúblicas do Pacífico e Venezuela", confiada, em 1851, a Duarte da Ponte Ribeiro e, desdobrada, em 1852, cabendo a responsabilidade das negociações com Venezuela, Nova Granada e Equador a Miguel Maria Lisboa. Ainda que concebida inicialmente como elemento da estratégia contra Rosas, destinada a afastar possíveis apoios dessas repúblicas ao caudilho argentino na guerra que já era tida como certa, a Missão Especial representou o reconhecimento pelo Governo imperial da importância das relações com esses países, objetos agora de uma política que lhes reconhecia papel específico.

Ponte Ribeiro iniciou sua missão pelo Chile, onde permaneceu por curto período, pois sua missão aí reduzia-se a reverter uma possível simpatia chilena à causa de Rosas. Ele logo verificou que "os papéis de Rosas têm aqui poucos leitores; que os chilenos não simpatizam com este; que o Governo [chileno] censura a política seguida por ele e reprova arrogância com que se inculca ser sustentador dos princípios americanos, como se para isso tivesse carta branca dos outros Governos deste continente".[5]

No Peru buscou a renovação dos tratados não ratificados que ele mesmo havia assinado uma década antes. Teve pleno êxito em sua missão e, em 23 de outubro de 1851, assinou com o Governo peruano um tratado sobre limites, extradição e navegação fluvial, que desta vez foi ratificado pelo Congresso peruano em 15 de novembro e aceito, igualmente, pelo Imperador. Os instrumentos de ratificação foram trocados no Rio de Janeiro em 18 de outubro do ano seguinte.

A negociação com a Bolívia representava uma preocupação especial para as autoridades do Rio de Janeiro, especialmente na iminência de uma guerra contra Rosas. As instruções de Ponte Ribeiro refletem claramente essa preocupação: "A república da Bolívia pode inquietar e incomodar seriamente o Império na província de Mato Grosso, muito principalmente se a isso for incitada pelo Governo de Buenos Aires. Seria então

dificílimo e dispendiosíssimo o socorrê-la. — Convém muito por isso afastar os motivos existentes que podem dar lugar a desavenças, a saber questões de limites e de navegação de rios". O Governo imperial insistiu com seu negociador que "Quanto menos o Governo boliviano se prestar a um arranjo sobre limites, tanto menos se prestará Vossa Senhoria a um arranjo sobre navegação de rios, e vice-versa".[6]

As negociações com a Bolívia, no entanto, não prosperaram e Ponte Ribeiro nem sequer chegou a ser recebido pelo Presidente Belzú. Desde antes do início das tratativas com Belzú, inclusive, Ponte Ribeiro já argumentava pela adoção de medidas defensivas na fronteira com a Bolívia: "Não obstante duvidar eu muito de que Belzú se ligue com Rosas depois de vê-lo em risco de cair, ainda assim sou de parecer que o Governo imperial se acautele enviando para aquela província [Mato Grosso] os meios de fazê-la respeitar".[7] Em vista do fracasso das negociações ele viria a insistir nesse conselho de fortificar a fronteira como forma de trazer a Bolívia à mesa de negociações.

As negociações a cargo de Miguel Maria Lisboa foram coroadas de êxito. Na Venezuela, ele concluiu três acordos, refletindo as doutrinas do Governo brasileiro: os de limites e extradição, em 25 de novembro de 1852 e o de navegação fluvial, em 25 de janeiro do ano seguinte. Em Bogotá, firmou outros três tratados: em 14 de junho de 1853, os tratados de navegação fluvial e o de extradição e, em 25 de julho do mesmo ano, um tratado de limites que consagrava o princípio do *uti possidetis*. Com o Equador celebrou, em 3 de novembro de 1853, um tratado de extradição e um protocolo de navegação fluvial e limites que reconhecia, que no caso da eventual demarcação de limites entres os dois países (áreas reclamadas por Equador Peru e Colômbia se sobrepunham e não estava claro então se haveriam limites a definir com o Império) seria utilizado o *uti possidetis*.

A rápida aceitação das teses brasileiras revelou-se, no entanto, ilusória. Já em 1854, o Congresso de Nova Granada rejeitaria os tratados de navegação fluvial e de extradição, e o de limites, até por força das disposições que o ligavam ao de navegação, seria também arquivado. Os tratados com a Venezuela também não mereceram melhor sorte.

O mesmo Miguel Maria Lisboa seria enviado em 1855 ao Peru, onde assinaria uma nova convenção fluvial, consolidando e ampliando as disposições do texto assinado por Ponte Ribeiro. A situação das fronteiras ainda não estava definida e, em 1859, o Governo brasileiro queixava-se que "a República do Peru é por ora o único dentre aqueles Estados que praticamente mostra compreender as mútuas vantagens dessa política, que tão generosamente lhe temos oferecido".[8] Em 5 de maio de 1859, no entanto, firmou-se um novo tratado com a Venezuela, nas mesmas bases do anterior, mas que agora seria ratificado, fixando as fronteiras e regulando a navegação fluvial entre os dois países.

A Missão Especial nas Repúblicas do Pacífico é uma iniciativa ainda pouco conhecida, mas significativa da política brasileira para a região, que, pela primeira vez, passou a ser tratada de forma integrada, sujeita a princípios comuns para balizar as relações bilaterais. Originalmente concebida como suporte para a política brasileira no Prata, a Missão especial, atribuída a Duarte da Ponte Ribeiro e continuada por Miguel Maria Lisboa, constituiu-se no mais importante marco da política imperial para as repúblicas do Pacífico no século XIX.

III. A América em Guerra (1862-1870)

As relações do Brasil com as repúblicas do Pacífico se viram estremecidas, em diferentes graus segundo cada caso, com a Guerra do Paraguai. O caso extremo ficou por conta do Peru, com quem chegou-se ao ponto do rompimento das relações diplomáticas, mas também o Chile, a Bolívia e a Colômbia protestaram contra as disposições do Tratado da Tríplice Aliança. Desde o início do conflito, a diplomacia imperial procurou precaver-se e desmembrou a Legação que cuidava cumulativamente do Peru, Chile e Equador em três, para permitir um acompanhamento mais atento das políticas desses países. Foram, ademais, enviadas missões especiais à Bolívia e à Colômbia, em nova tentativa de definir as fronteiras e regular a navegação.

Os incidentes provocados por navios espanhóis com a ocupação das ilhas Chincha, de soberania peruana, e o bombardeio do portos de Valparaíso (Chile) e Callao (Peru) levaram as repúblicas do Pacífico formarem a Quádrupla Aliança (Chile, Bolívia, Peru e Equador) e declararem guerra contra a Espanha. O Império buscou adotar uma atitude de neutralidade. Ainda que as hostilidades tenham terminado de fato em 1866, o armistício só seria assinado em 1871 e a escala que a flotilha espanhola fez no Rio de Janeiro, em seu caminho de volta à Espanha, gerou protestos dos chilenos, peruanos, bolivianos e, mesmo, dos espanhóis contra o Brasil. A política brasileira acabou por não agradar a nenhum dos beligerantes e afetou a imagem do Brasil nas repúblicas do Pacífico a tal ponto que o Encarregado de Negócios brasileiro em Santiago chegou, mesmo, a reconhecer que “não gozamos aqui da menor simpatia, e não há um só chileno que não esteja convencido da idéia de que o Governo imperial é parcial em favor da Espanha e alimenta projetos hostis contra as repúblicas sul-americanas”.[9]

A primeira reação das repúblicas do Pacífico à Guerra do Paraguai foi no sentido de oferecer seus bons ofícios, com vistas a uma eventual mediação coletiva. Em 21 de junho de 1866 o representante peruano junto a Corte, Benigno Vigil, passou nota nesse sentido, mas antes que o Governo imperial se pronunciasse foi publicada na Inglaterra uma cópia do Tratado da Tríplice Aliança. Os termos do Tratado tornaram-se uma

fonte de protestos, em especial os que determinavam a continuação da guerra até a deposição de Solano López e os que balizavam a negociação dos limites paraguaios ao fim do conflito.

Já em 20 de agosto o mesmo Vigil passou nova nota, agora protestando quanto aos termos do Tratado e pedindo "seguranças e garantias suficientes de que a guerra que fazem ele e seus aliados, não contém propósitos de intervenção, nem ameaça, de qualquer modo que seja, à autonomia do Paraguai". Essa nota, que foi considerada pelo Governo brasileiro "inadmissível quer na matéria, quer na forma",[10] não foi respondida. Nesse contexto, o Império rechaçaria, logo depois, a oferta de mediação.

O Governo boliviano, por sua vez, solicitou confirmação brasileira da autenticidade do texto publicado pois entendia que, caso fosse verdadeiro, seria atentatório aos seus direitos ao conceder territórios em litígio entre o Paraguai, a Argentina e a Bolívia ao Governo de Buenos Aires. O Governo brasileiro respondeu, sem confirmar ou negar a autenticidade do tratado. Assegurou, todavia, que "esses ajustes não só respeitam os direitos que a Bolívia possa a ter a qualquer parte do território da margem direita do Paraguai, mas até expressamente os ressalvam".[11] A Bolívia satisfez-se com essas garantias e não insistiu no protesto.

Aos protestos peruanos e bolivianos veio a se juntar nota do Governo colombiano alertando que, caso o Tratado de 1865 "pudesse ter por objeto ou dar como resultado a desmembração do Paraguai ou o aniquilamento de sua nacionalidade, o Governo e o povo da União Colombiana, fiéis ao princípio do respeito inviolável a todas as entidades autonômicas e livres deste continente, não poderiam permanecer indiferentes". Esse protesto foi considerado pelo Governo imperial "moderado na linguagem, mas injusto quanto às apreensões que manifesta sobre os fins da guerra",[12] e não foi respondido.

Com o Chile assistiu-se a uma nutrida troca de notas entre o representante do Governo imperial em Santiago e o Governo local. Para os chilenos, no entanto, mais do que a distante Guerra da Tríplice Aliança, importava a posição do Brasil no conflito da Quádrupla Aliança contra a Espanha. Os sentimentos anti-brasileiros, no entanto, não poderiam ser mais intensos: "se nossas armas sofressem uma catástrofe no Paraguai, o que Deus não há de permitir, a derrota do Brasil seria geralmente festejada em todo o continente sul-americano".[13]

A reação mais forte contra o Tratado ficou mesmo por conta do Peru. No discurso de abertura dos trabalhos do Congresso, em 15 de fevereiro de 1867, o Presidente peruano declarou que o "Paraguai sustenta contra o Império do Brasil e seus aliados uma luta, em que a justiça da causa rivaliza com o heroísmo da defesa".[14] Sem conseguir as satisfações solicitadas o representante brasileiro em Lima, Varnhaghen, pediu seus

passaportes, em 15 de julho de 1867, rompendo as relações diplomáticas entre os dois países.

Em 1866 foi decidido o envio de missões especiais à Bolívia e à Colômbia para, mais uma vez, buscar estabelecer os limites brasileiros, reconhecido o princípio do uti possidetis. Para estes países foram enviados, respectivamente, Felippe Lopes Netto e Joaquim Maria Nascentes Azambuja.

Lopes Netto chegou a La Paz em fevereiro de 1867 e logo entabulou negociações com o Governo boliviano. As tratativas foram surpreendentemente rápidas e resultaram na assinatura, em 27 de março, do Tratado de Amizade, Limites Navegação, Comércio e Extradição, que seria ratificado pelos dois Governos ainda em setembro do mesmo ano. Azambuja, por sua vez, chegou a Bogotá em setembro de 1867, mas não teve a mesma sorte. As negociações resultaram em impasse e a linha de fronteiras entre o Brasil e a Colômbia só seria definida na República.

Com o fim dos conflitos da Tríplice Aliança contra o Paraguai e da Quádrupla Aliança contra a Espanha a situação diplomática do continente voltaria a se normalizar e já em 1869 Brasil e Peru reatariam relações. Além disso, a década de 1860 deixou como saldo o acerto da fronteira com a Bolívia, só restando, com as repúblicas do Pacífico, negociar os limites com a Colômbia. O Império atingia seu auge. Daí em diante, debatendo-se cada vez mais com seus problemas internos, sua política externa se mostraria cada vez menos ativa.

IV. O Caleidoscópio de Alianças (1871-1878)

O quadro político-estratégico da América do Sul, no entanto, transformou-se. A eliminação do Paraguai como ator autônomo de relevância modificou o panorama das relações político-militares na bacia do Prata. A rivalidade entre o Império e a Argentina, entorpecida pela guerra ao inimigo comum, voltou a ser a nota dominante da política regional, em especial na disputa de influência sobre o próprio Paraguai no período imediatamente pós-guerra.

Na costa ocidental do continente, por seu turno, o fim da guerra contra a Espanha despertou a controvérsia sobre os limites no agora rico litoral do Pacífico. Como pivô dessa disputa, ao guano, excremento de aves marinhas, começou a somar-se um novo elemento fertilizante de crescente valor nos mercados internacionais: o salitre.

Estes dois focos de tensão constituem o principal fator explicativo da política continental na década de 1870. É importante notar, ademais, que nesse período tentou-se pela primeira vez — após o fracassado intento argentino de obter apoio militar das forças bolivarianas para sua disputa com o Brasil pela Cisplatina — o estabelecimento

de alianças político-militares entre países dos subsistemas do Prata e do Pacífico. A tentativa do Peru de atrair a Argentina para sua aliança com a Bolívia contra o Chile foi vista com extrema desconfiança pelo Império, que temia que tal aliança se voltasse contra ele. Isso criou condições para o estreitamento das relações entre o Brasil e o Chile — caracterizadas por uma profunda tensão no período imediatamente anterior.

Essa década de 1870 assistiu a um jogo de incessantes possibilidades de alianças e contra-alianças entre os países do continente sul-americano, transformando a política regional em uma caricatura do esquema de balança-de-poder europeu. Diferentemente da européia, entretanto, a balança-de-poder sul-americana não estava alicerçada numa ampla rede de interesses que pudessem garantir seu funcionamento. Pelo contrário, os devaneios sobre alianças complexas e mirabolantes acabariam por se mostrar inexeqüíveis. Alguns até rapidamente, como a proposta de aliança entre a Costa Rica e o Império, "para repelirem ambos as pretensões do Governo colombiano relativamente aos seus limites".[15] Tal possibilidade, insinuada pelo representante costarriquenho em Lima a seu contraparte brasileiro, foi imediatamente descartada. O Império, no entanto, logo em seguida orientou seu representante a coordenar-se com o Governo peruano para o caso da Colômbia querer "sustentar, mesmo pela força, as suas exageradas e injustificáveis pretensões territoriais".[16]

As variações sobre as possibilidades de alianças e contra-alianças não pararam por aí: desde uma coligação entre Argentina, Bolívia, Chile, Peru e Equador contra o Brasil e o Paraguai até uma liga entre o Chile e o Brasil em contraposição ao Peru, Bolívia e Argentina, tudo se especulou, com maior ou menor seriedade. De concreto, todavia, subsistiria apenas o tratado secreto de 1873 entre o Peru e a Bolívia, que acabou sendo invocado contra o Chile.

Apesar da ilusão de alianças envolvendo todo o continente em um único sistema de pesos e contrapesos, na prova dos fatos, não era factível atrair os países sul-americanos para alianças em defesa de interesses em regiões que para eles não eram prioritárias. Assim, apesar dos convites chilenos, o Império não se mostrou disposto a se imiscuir diretamente na política do Pacífico e inviabilizou a montagem da intrincada balança-de-poder sul-americana. Os conflitos se deram, como ao fim das contas era de se esperar, apenas entre os atores diretamente envolvidos nos focos de tensão localizados que se constituíam no fio condutor da política intra-continental.

O ano de 1873 iniciou-se marcado pela tensão no continente sul-americano. Não só o Império temia alianças contra si, como mesmo o Governo argentino procurava precaver-se de uma suposta liga entre Brasil, Bolívia, Chile e Paraguai, e, na costa do Pacífico, o Chile temia uma *entente* reunindo Argentina, Bolívia e Peru.

Em meio a esse clima de desconfianças, uma sessão secreta do Congresso argentino convocada por Sarmiento provocou grandes apreensões. A diplomacia

imperial se mobilizou e pôde confirmar que o objeto da sessão foi o exame de proposta de aliança entre Peru, Bolívia e Argentina. Receoso de que tal aliança fosse usada contra o Brasil, o Rio de Janeiro instruiu seus representantes na Bolívia e no Peru que buscassem garantias nesse sentido. A oferta da Bolívia e do Peru de buscar incluir a Argentina em seu tratado secreto de aliança foi confirmada, mas ambos Governos garantiram não estar tal aliança dirigida contra o Império. Como prova de boa fé, inclusive, o Governo peruano confiou ao representante brasileiro em Lima, por vinte e quatro horas, cópia do próprio texto do tratado secreto, para que o Governo imperial pudesse ser informado de seu conteúdo.[17]

Após conhecer os termos do tratado secreto, o Governo imperial traçou a sua estratégia para evitar que o mesmo fosse dirigido contra ele. Em despacho de 17 de fevereiro de 1874, adiantou ao Ministro brasileiro em Santiago que "O Governo imperial tem motivos para crer que a República Argentina trata de celebrar com a Bolívia e o Peru uma aliança relativa a questões de limites". As suas instruções eram de dar conta da aliança ao Governo chileno, "verbalmente e em toda reserva; no interesse da paz" e aconselhá-lo a buscar "algum acordo amigável" para evitar o conflito que se anunciava.[18]

Em março de 1874, o Ministro brasileiro em Santiago, João Duarte da Ponte Ribeiro, informou o Governo chileno do tratado entre Bolívia e Peru, o qual a essa altura já era do conhecimento das autoridades do país andino. De todo o modo, o Ministro das Relações exteriores chileno, Ibañez, agradeceu o alerta brasileiro, em conversa na qual classificou o Governo imperial como o "seu único amigo sincero e a tábua de salvação". Insinuou o estabelecimento de uma aliança entre os dois países, que, em atenção a instruções recebidas ainda naquele mesmo mês, foi recusada pelo diplomata brasileiro, que apenas ofereceu os bons ofícios do Império. Ao Governo chileno a aliança como o Brasil parecia indispensável, pois as suas relações com a Argentina passavam por um momento de grande tensão, vislumbrando um conflito em que poderia se bater só contra todos os seus vizinhos.[19]

De fato, o Governo imperial não foi seduzido pela oferta chilena de aliança. Não tinha interesses a defender na costa ocidental do continente que pudessem justificar o seu envolvimento em um conflito bélico nessa região, especialmente após o desgaste causado pela Guerra da Tríplice Aliança. Nem por isso, entretanto, via com bons olhos o estabelecimento da aliança entre o Peru e a Bolívia, e, muito menos, a eventual adesão da Argentina a tal pacto. Para a Chancelaria brasileira, Buenos Aires poderia utilizar-se do pacto para tentar resolver as suas questões de limites com o Paraguai, alegando defender-se de uma agressão paraguaio-brasileira e arrastando a Bolívia e o Peru para um conflito indesejado.

Assim, a diplomacia imperial, ao invés de reagir à pretendida aliança com o recurso de uma contra-aliança, buscou evitar que a Argentina aderisse ao tratado entre a Bolívia e Peru ou que, pelo menos, ficasse estabelecido que tal *entente* não poderia ser dirigida contra o Império. Para tanto, instruiu os seus representantes em Lima e La Paz a pressionarem os respectivos Governos para incluir uma cláusula no tratado que prevenisse contra tal hipótese.[20] A pressão diplomática obteve sucesso e o Governo peruano incluiu estipulação no tratado que vedava sua utilização para resolver questões que se suscitassem entre a Argentina e o Brasil, o que acabou por desinteressar Buenos Aires, deixando o pacto restrito ao Peru e a Bolívia.[21]

Ainda que, mesmo no auge das tensões e ameaças de alianças hostis, o Império se houvesse recusado a estabelecer qualquer tipo de pacto de aliança com o Chile, Santiago não abandonou a idéia de ter o auxílio brasileiro na hipótese de um conflito com a Argentina. A imagem de um eixo geopolítico Santiago-Rio de Janeiro, produzida nessa década de 1870, sobreviveria ao século XIX.

Não havia, no entanto, interesses econômicos que lastreassem tal aliança e, no plano político, um acordo com o Chile tampouco despertava o entusiasmo das autoridades imperiais, pois tal passo só poderia atrair maiores desconfianças da Argentina, que se fortalecia em contraste com o Império em crescente crise. Ao Governo chileno, entretanto, convinha manter o rumor da existência de um tratado secreto entre os dois países ou, pelo menos, aparentar relações tão íntimas que pudessem fazer crer que o Brasil correria em auxílio do Chile no caso de um conflito com a Argentina.

V . O Brasil e a Guerra do Pacífico (1879-1883)

De 1879 a 1883 o continente sul-americano assistiu à Guerra do Pacífico, que retirou territórios da Bolívia e do Peru em favor do Chile, privou a Bolívia de sua saída para o mar e marcou um momento de grande hegemonia chilena no subsistema regional do pacífico sul-americano. Havia uma crescente a tensão entre o Chile e a Argentina que disputavam a soberania sobre a Patagônia, mas foi contra a Bolívia que o conflito foi deflagrado. Os interesses comerciais chilenos nas minas de salitre bolivianas precipitaram uma guerra contra a Bolívia em resposta à imposição de taxas às atividades dos investidores chilenos. Informado oficialmente por nota do Governo chileno, datada de 18 de fevereiro de 1879, justificando a invasão do território boliviano, o representante brasileiro em Santiago manifestou "o pesar com que o Governo imperial veria perturbada a tranqüilidade dos dois países amigos e a esperança de que o Governo chileno não poupará ainda os meios decorosos, a seu alcance, para afastar as

calamidades da guerra entre nações vizinhas". Esclareceu ainda que, ao expressar esse voto, tinha em vista "desvanecer a idéia que nos compromete, muito geral neste país, de que o Brasil correrá em seu auxílio no caso de uma conflagração geral, para sustentar o equilíbrio americano". Relembrou, ainda, ao Governo chileno a aliança entre a Bolívia e o Peru, aconselhando a busca de uma solução pacífica para os incidentes.[22]

Pressionado pelas cláusulas do Tratado de 1873, o Peru tentou ainda evitar a conflagração oferecendo sua mediação aos beligerantes. Em contato com seu contraparte brasileiro em Santiago o representante peruano chegou a declarar que "o Brasil era, nesse momento, o árbitro da paz ou da guerra. Que, se a generalidade dos seus compatriotas não estava persuadida da sua neutralidade, o Governo peruano contava com ela e que, antes de rotas as relações com o Chile, se o Brasil oferecesse sua mediação, seria por ele acatada com grande contentamento e uniria todos os esforços para aconselhar à Bolívia que aceitasse a conciliação; e como beligerante, se por ventura a isso fosse arrastado pelo Chile, aceitaria essa mediação com prazer". Ainda sem instruções, o brasileiro limitou-se a reafirmar a inexistência de um tratado secreto com o Chile e a adiantar a sua convicção de que o Brasil se declararia neutro na contenda.[23]

Nesse momento, o Governo chileno ainda vacilava sobre o seu engajamento em um conflito que viesse a envolver também o Peru e, por meio do Conselheiro de Estado Domingos Santa María, sondou o representante brasileiro sobre a possibilidade do Império vir a oferecer os seus bons ofícios para a resolução pacífica do conflito.[24]

Em 9 de abril, a Chancelaria brasileira finalmente instruiria os seus representantes em La Paz, Lima e Santiago a que sondassem as disposições dos respectivos Governos, dando a entender que o Império "não é indiferente ao atual estado de coisas, e que, sem se envolver na questão, terá muito prazer em prestar os seus bons ofícios com o fim de evitar a calamidade de uma guerra". Caso os envolvidos se manifestassem sensíveis aos bons ofícios ou mesmo, à mediação brasileira, o Governo imperial estaria pronto a oferecê-los.[25]

A oferta brasileira chegava, para os chilenos tarde demais. A guerra já se havia estendido ao Peru. Ao ser questionado sobre a iniciativa brasileira, o Chanceler chileno respondeu que sentia que os bons ofícios não tivessem sido oferecidos "antes da declaratória de guerra ao Peru; porque então o seu Governo se haveria apressado em acolher-se aos seus bons ofícios como meio salvador; mas que, em vista do estado a que chegaram as coisas, parecia-lhe sumamente difícil, senão impossível já, qualquer solução pacífica".[26] Nessa mesma entrevista, o Chanceler chileno acabou por perguntar, diretamente, ao diplomata brasileiro qual seria a reação brasileira no caso

da Argentina viesse a juntar-se à Bolívia e ao Peru na guerra contra o Chile. O representante do Império evitou comprometer-se por estar sem instruções e foi informado de que o Governo chileno estava nomeando representante junto à Corte imperial, com a missão de propor ao Governo brasileiro que "contivesse" a República Argentina até que o Chile concluísse a sua questão com o Peru.[27]

A recusa argentina em sancionar o pacto Fierro-Sarratea, já ratificado pelo Chile, que poria fim à disputa de fronteiras dos dois países fazia urgente a obtenção de uma aliança com o Brasil ou pelo menos a aparência de uma "íntima inteligência" entre os dois países. Já em junho, o representante chileno em Buenos Aires, José Manuel de Balmaceda, dirigiu-se ao Rio de Janeiro e manteve entrevista com o Presidente do Conselho de Ministros brasileiro, Cansansão de Sinumbú. Este afastou a hipótese de aliança militar, lembrando a difícil situação do Tesouro brasileiro e a política americana do Império, que, depois da desastrosa experiência da Guerra da Tríplice Aliança, pautava-se pelo desejo de manter relações pacíficas com todas as repúblicas do continente. Sobre as relações entre o Brasil e o Chile, Sinimbú ressaltou que elas já representavam uma aliança natural entre os dois países, que só se desvirtuaria pela eventual assinatura de um tratado de aliança defensiva e ofensiva. Em contraste, essa aliança natural cresceria "por meio de uma ação diplomática constante, inteligente, séria e elevada". Até mesmo a venda de navios de guerra ao Chile foi recusada, pois seria interpretada como quebra da neutralidade brasileira.[28]

A ofensiva diplomática chilena com o propósito de obter o apoio do Império ou, pelo menos, o compromisso deste no sentido de "conter" a Argentina era, na verdade, destinada ao fracasso. O Império já se debatia com os problemas internos que o levariam ao seu fim e o Governo brasileiro, mesmo se tivesse vontade política para tanto, dificilmente seria capaz de reunir o mínimo de consenso interno necessário para adotar outra posição que não a de neutralidade diante da Guerra do Pacífico. Os tradicionais objetivos no Prata — a garantia da navegação fluvial e a manutenção das independências do Paraguai e do Uruguai haviam sido atingidos. A Guerra da Tríplice Aliança, por sua vez havia trazido um intenso desgaste interno e, desde então, um crônico déficit nas contas públicas. Nesse quadro, apesar das tensões remanescentes com a Argentina, era muito difícil conceber um conflito com o país platino, cuja economia começava um ciclo de grande expansão, sem um precedente incidente grave entre os dois países.

Restava à diplomacia chilena tentar obter o seu objetivo secundário: firmar a imagem de uma "íntima inteligência" com o Império. Mas, o objetivo de contar com a aliança brasileira ainda seria perseguido mais uma vez.

Em 23 de julho de 1881, foi assinado um novo tratado de limites entre o Chile e a Argentina, em substituição ao pacto Fierra-Sarratea, que havia sido rechaçado pelo

Congresso argentino. Ainda que a resistência dos aliados, naquele momento, estivesse reduzida a uma guerra de guerrilhas, o ajuste da fronteira com a Argentina representava um considerável alívio para o Chile, fazendo desaparecer o espectro de uma guerra travada ao longo de toda a sua fronteira. Por esse novo tratado, entretanto, a Patagônia era reconhecida como argentina.

A perspectiva de abandonar, pelo tratado, as reivindicações sobre a Patagônia foi objeto de um intenso debate no Parlamento chileno, ao qual cabia ratificar o acordo. Dias depois da assinatura do tratado, o Ministro brasileiro em Santiago, João Duarte da Ponte Ribeiro, recebeu a visita do então Senador e ex-Ministro das Relações Exteriores, Adolfo Ibañez, para expor-lhe o pensamento do Parlamento chileno. Este ressaltou a viva oposição que o tratado estava encontrando entre os parlamentares chilenos, afirmando que "A poderosa alavanca para vencer a maioria contrária [ao tratado], consiste em persuadi-la de que nenhum apoio devam esperar do Império". Ibañez contava conseguir garantias do Governo brasileiro para promover a rejeição do acordo. Assim, afirmaria que o Brasil, "com uma só palavra que nos inspire confiança, um 'sim' transmitido pelo telégrafo, o tratado será imediatamente desaprovado sem que o seu nome apareça até o momento oportuno e, chegada essa oportunidade, poderá contar com um decidido aliado". Com esse telegrama, Ibañez poderia convencer os demais parlamentares de que o Império se poria ao lado do Chile frente a uma eventual agressão argentina. Acrescentou ainda que, "Se o Chile na guerra impopular contra os povos do norte, pôs sobre armas mais de 40.000 homens, contra o seu verdadeiro antagonista e ajudado pelo poderoso Império, levantaria sem dificuldades mais de 50.000".[29]

Informada da proposta de Ibañez, a Chancelaria brasileira instruiu o seu representante que o Governo imperial não podia anuir àquela idéia, fato que já teria sido compreendido "pela circunstância de lhe não ser dado pelo telégrafo o — sim — que asseguraria resolução contrária". Na falta de apoio brasileiro, o tratado foi, ainda naquele ano, ratificado pelo Congresso chileno.[30]

A Guerra do Pacífico foi encerrada pelo Tratado de Ancón, em 20 de outubro de 1883. A trégua com a Bolívia só seria firmada em 4 de abril do ano seguinte. Os dois tratados consagraram a vitória chilena com a cessão do litoral boliviano e das ricas províncias peruanas de Antofagasta e Tarapacá ao Chile. A liqüidação da Guerra ainda reservou ao Império a indicação do terceiro juiz para os tribunais arbitrais que julgaram as reclamações dos cidadãos de países neutros que alegassem prejuízos sofridos no conflito. Em 2 de novembro de 1882, o Chile e a França firmaram um primeiro acordo, que serviu de modelo para os posteriores, estabelecendo um tribunal arbitral com um juiz de cada nacionalidade e um terceiro indicado pelo Imperador do Brasil.[31]

Ao todo, foram quatro os tribunais arbitrais criados para resolver as reclamações européias derivadas da Guerra do Pacífico. Além do Franco-Chileno, foram

estabelecidos os tribunais com a Itália, por convenção de 7 de dezembro de 1882; com a Inglaterra, em 4 de janeiro de 1883; e com a Alemanha — que também tratou das queixas suíças e austro-húngaras —, em 23 de agosto de 1884. Os trabalhos duraram até 1888.[32]

VI. Os Últimos anos do Império Brasileiro (1884-1889)

Com o fim do conflito, o Chile foi reconhecido como a "potência militar dominante no Pacífico Sul" e o Império visto como o seu fiel aliado, imagem que correspondia mais a uma projeção incentivada pelo Governo chileno do que à tradução dos fatos concretos. Aos olhos dos observadores estrangeiros, a virtual aliança entre o Brasil e o Chile manifestava-se em detalhes. O Ministro norte-americano em Lima, Christiancy, por exemplo, deduziu-a do fato de não terem sido incendiadas, durante a ocupação de Lima, as casas onde estava hasteada a bandeira brasileira. Analisando a linha de raciocínio do diplomata norte-americano, a Chancelaria brasileira comentou que "A conclusão tirada pelo Sr. Christiancy não abona seu critério, mas não deixou por certo de nos prejudicar sobretudo na opinião dos peruanos. O tempo mostrará o engano em todo caíram".[33]

Deixado somente ao tempo, o mito da aliança informal entre o Império e o Chile não seria desfeito, pois interessava a ambas as partes. O Governo chileno havia fixado, desde o início da Guerra do Pacífico, o objetivo de que o Império se comprometesse a "conter" a Argentina, cuja participação no conflito ao lado do Peru e da Bolívia traria conseqüências desastrosas para a sua causa. Não podendo alcançar essa meta, convinha sobremaneira ao Chile pelo menos aparentar um grau de entendimento com o Governo imperial que deixasse entreaberta a possibilidade de que ele corresse ao auxílio do Chile no caso de uma conflagração geral, "para sustentar o equilíbrio americano".

O Império, entretanto, já havia começado a viver o drama que o levaria ao seu final. Desgastado pelo esforço empreendido na Guerra da Tríplice Aliança e acossado por um crônico déficit em suas contas, o Governo imperial dificilmente teria como deslanchar qualquer iniciativa de maior porte contra a Argentina, sem uma prévia agressão. Os tradicionais objetivos do Império no Prata pareciam assegurados e, apesar da tensão ainda presente nas relações com a Argentina desde o fim da Guerra da Tríplice Aliança, os custos de um conflito com Buenos Aires superariam de longe quaisquer eventuais ganhos. Por outro lado, a fronteira entre o Brasil e a Argentina ainda estava por ser definida. Deixar pendente a idéia de uma possibilidade de aliança com o Chile, que surgiu da Guerra do Pacífico fortalecido e reconhecido como uma potência militar na América do Sul, era de todo conveniente. Ao Império, que se debatia em problemas

internos, contrapunha-se a Argentina em fase de consolidação do seu Estado-Nacional e expansão econômica. O mito da aliança informal fazia-se conveniente para o Brasil e para o Chile.

Na prática, no entanto, não parece crível que os dois países pudessem avançar muito além disso. O Império não estava em condições de aventurar-se por interesses tão longínquos, como ficou patente pela sua recusa às propostas chilenas de envolvimento no conflito do Pacífico. Depois da guerra, o Chile também desinteressar-se-ia, progressivamente, de contar com uma aliança com o Brasil. O mito da aliança informal brasileiro-chilena, entretanto, permaneceu, pelo menos até o final do Império.

Em sua última década, com o rápido declínio da capacidade da Monarquia brasileira de gerir os conflitos internos, a política externa do Império caracterizou-se pela retração. No Prata, os tradicionais objetivos de manutenção da independência do Paraguai e Uruguai, e de garantia da livre navegação pareciam assegurados. Só restava a espinhosa questão dos limites entre o Brasil e a Argentina, para a qual a diplomacia imperial propôs a mediação dos Estados Unidos, que, apesar de inicialmente rejeitada pelo novo Governo republicano, acabaria por solucionar o litígio. A Argentina, por sua vez, entrou em uma fase de grande prosperidade, baseada nas exportações maciças de trigo e carnes para os países centrais. A hipótese de novos conflitos com os seus vizinhos afigurava-se, certamente, desagradável para as oligarquias argentinas, que tinham pouco a ganhar, além da certeza da paralisação dos seus negócios por um lapso imprevisível de tempo.

Com relação às Repúblicas do Pacífico, o Império adotou uma atitude ausente e não fez esforços para contrariar ou confirmar o mito de uma aliança com o Chile. Não foram, portanto, ricas as relações entre o Império e as Repúblicas do Pacífico no apagar das luzes do Trono brasileiro. Apenas com o Chile, transformado em potência regional pela vitória na Guerra do Pacífico e pelo grande *boom* econômico derivado da incorporação da riqueza salitreira, o Império ainda manteve vínculos mais estreitos.

Do ponto de vista político-militar, a vitória sobre o Peru e a Bolívia alterou o quadro estratégico da região do Pacífico sul em favor do Chile, transformado em potência regional. As vitórias chilenas trouxeram preocupações com o rompimento do equilíbrio de poder para quase todos os países sul-americanos — a grande exceção foi o Brasil.

Na análise de Burr,[34] que é paradigmática das interpretações do quadro sul-americano no século XIX com base no conceito de "balança-de-poder", a perturbação do equilíbrio continental causada pelo aumento do poder chileno teve como resultado um esforço das outras nações sul-americanas para restaurar a "balança-de-poder". Para o autor, a Argentina teria tomado a liderança do processo, auxiliada pela gradual

recuperação do poder peruano a partir da década de 1890 e, provavelmente, pela melhoria nas relações Brasil-Argentina que se seguiu à queda do Império. Os "Pactos de Mayo" entre o Chile e a Argentina, em 1902, foram, para o autor, o momento de reencontro com o equilíbrio de poder entre os países sul-americanos.

Na verdade, a pertinência da utilização do conceito de "balança-de-poder" para a descrição da política internacional da América do Sul, como um todo, no século XIX é absolutamente discutível. A idéia da busca de um equilíbrio continental esteve, sem dúvida, presente no discurso jornalístico-diplomático da época, mas não encontra abrigo nos fatos. Com exceção da Quádrupla Aliança, contra um inimigo europeu, as únicas alianças militares efetivamente levadas a cabo acabaram sendo a Tríplice Aliança contra o Paraguai e a *entente* entre a Bolívia e o Peru contra o Chile, ambas restritas aos respectivos subsistemas regionais. Apesar do mirabolante jogo de hipóteses de alianças aqui sumariamente descrito, na prova dos fatos, não havia um sistema de balança-de-poder englobando todo o continente sul-americano.

Notas de referência

1 O tema deste artigo é desenvolvido extensivamente em livro do autor que está em vias de publicação pela Editora da Universidade Federal do Paraná: SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G.; *O Império e as Repúblicas do Pacífico: as Relações do Brasil com Chile, Bolívia, Peru, Equador e Colômbia – 1822/1889*. Curitiba: Editora da UFPR, 2002. (no prelo).

2 Ofício nº 22, da Legação Imperial do Brasil em Lima, de 20 de dezembro de 1840 – Arquivo Histórico do Itamaraty/RJ (212/2/5).

3 Consulta de 16 de junho de 1842 in CONSELHO DE ESTADO; *Consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros*. Direção, introdução e notas de José Francisco Rezek. Brasília: Câmara dos Deputados, 1978. Vol. 1. pp. 105-6.

4 Instruções à "Missão Especial nas Repúblicas do Pacífico e Venezuela", Arquivo Histórico do Itamaraty/RJ (271/4/19).

5 "Missão Especial nas Repúblicas do Pacífico e Venezuela", Ofício nº 3, Santiago, 31 de maio de 1851 – Arquivo Histórico do Itamaraty/RJ (274/4/15).

6 Instruções à "Missão Especial nas Repúblicas do Pacífico e Venezuela", *op cit*.

7 "Missão Especial nas Repúblicas do Pacífico e Venezuela", Ofícios reservados nº 2, Lima, 8 de setembro de 1851, e nº 7, Valparaíso, 9 de abril de 1852 – Arquivo Histórico do Itamaraty/RJ (271/4/16).

8 Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros, 1859, p. 36.

9 Legação Imperial em Santiago, Ofício reservado nº 7, de 14 de outubro de 1867 – Arquivo Histórico do Itamaraty/RJ (231/1/2).

10 Nota de 20/08/1866 da Legação do Peru no Rio de Janeiro, Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros, 1867, Anexo, pp.17-23 e *idem, ibidem* p. 5, respectivamente.

11 Notas trocadas entre os Governos do Brasil e Bolívia, Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros, 1867, Anexo, pp. 24-27.

[12] Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros, 1868, p. 7 e Anexo, pp. 29-30.

[13] Legação Imperial do Brasil em Santiago, Ofício reservado nº 5, de 3 de fevereiro de 1868, Arquivo Histórico do Itamaraty/RJ (230/4/5).

[14] Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros, 1868, Anexo, p. 9.

[15] Legação Imperial do Brasil em Lima, Ofício confidencial nº 1, de 17 de novembro de 1870 – Arquivo Histórico do Itamaraty/RJ (212/2/13).

[16] Legação Imperial do Brasil em Lima, Despachos confidenciais nºs 1 e 2, de 29 de dezembro de 1870 e 23 de janeiro de 1871 – Arquivo Histórico do Itamaraty/RJ (213/2/11).

[17] Legação Imperial do Brasil em Lima, Ofício reservadíssimo nº 1, de 25 de dezembro de 1873 – Arquivo Histórico do Itamaraty/RJ (212/2/14). Este ofício foi recebido no Rio de Janeiro no dia 31 de janeiro de 1874, cf: Legação Imperial do Brasil em Lima, Despacho reservadíssimo, s/nº, de 9 de fevereiro de 1874 – Arquivo Histórico do Itamaraty/RJ (213/2/11).

[18] Legação Imperial do Brasil em Santiago, Despacho reservado nº 2, de 17 de fevereiro de 1874, Arquivo Histórico do Itamaraty/RJ (231/3/12).

[19] Legação Imperial do Brasil em Santiago, Ofício reservado nº 6, de 11 de março de 1874 – Arquivo Histórico do Itamaraty/RJ (231/1/2); FERNANDEZ, Juan José; *La República de Chile y el Império de Brasil: História de sus Relaciones Diplomáticas*. Santiago: Andrés Bello, 1959, p. 79; Legação Imperial do Brasil em Santiago, Despacho reservado nº 4, de 24 de março de 1874, e Ofício nº 2, de 7 de fevereiro de 1874 – Arquivo Histórico do Itamaraty/RJ (231/3/12) e (230/4/6), respectivamente.

[20] Legação Imperial do Brasil em Lima, Despacho resevadíssimo, s/nº, de 9 de fevereiro de 1874, e Despacho reservado nº 4, de 17 de fevereiro de 1874 – Arquivo Histórico do Itamaraty/RJ (213/2/11) e Legação Imperial do Brasil em La Paz, Despachos reservados nºs 5 e 7, de 17 de fevereiro e 12 de março de 1874 – Arquivo Histórico do Itamaraty/RJ (211/4/13).

[21] Legação Imperial do Brasil em Lima, Ofício reservado nº 1, de 4 de fevereiro de 1874, e Ofício confidencial nº 2, de 11 de maio de 1874 – Arquivo Histórico do Itamaraty/RJ (213/2/14) e (213/2/11), respectivamente.

[22] Legação Imperial do Brasil em Santiago, Ofício reservado nº 4, de 24 de março de 1879, Arquivo Histórico do Itamaraty/RJ (231/1/3).

[23] Legação Imperial do Brasil em Santiago, Ofício reservado nº 5, de 7 de abril de 1979 – Arquivo Histórico do Itamaraty/RJ (231/1/3).

[24] *Idem, ibidem*.

[25] Legação Imperial do Brasil em Lima, Despacho reservado nº 1, de 9 de abril de 1879, e Legação Imperial do Brasil em La Paz, Despacho reservado nº 1, de 9 de abril de 1879 – Arquivo Histórico do Itamaraty/RJ, (213/2/12) e (211/4/14), respectivamente.

[26] Legação Imperial do Brasil em Santiago, Ofício reservado nº 1, de 5 de maio de 1879 – Arquivo Histórico do Itamaraty/RJ (231/1/3).

[27] Legação Imperial do Brasil em Santiago, Ofício reservado nº 1, de 5 de maio de 1879 – Arquivo Histórico do Itamaraty/RJ (231/1/3).

[28] FERNANDEZ; *op cit*, pp. 89-90.

[29] Legação Imperial do Brasil em Santiago, Ofício reservado nº 15, de 25 de julho de 1881 – Arquivo Histórico do Itamaraty/Rj (231/1/4).

[30] Legação Imperial do Brasil em Santiago, Despacho nº 12, de 12 de setembro de 1881 – Arquivo Histórico do Itamaraty/RJ (231/3/13).

[31] Legação Imperial do Brasil em Santiago, Ofício nº 26, de 21 de novembro de 1882 – Arquivo Histórico do Itamaraty/RJ (230/4/8).

[32] Sobre os tribunais arbitrais, ver SOTO CARDENAS, Alejandro; *Guerra del Pacífico – Los Tribunales Arbitrales (1882-1888)*. Santiago: Universidad de Chile, 1950.

[33] Legação Imperial em Lima, Despacho nº 17, de 1 de junho de 1882 – Arquivo Histórico do Itamaraty/ RJ (213/2/13).

[34] BURR, Robert N.; "The Balance of Power in the Nineteenth-Century South America: An Exploratory Essay" *in The Hispanic American Historical Review*. Duke Press, vol. XXXV (1) February 1955.

O MUNDO DE OSCAR CAMILIÓN

Matias Spektor*

Resumo

O artigo apresenta a trajetória política e diplomática de Oscar Camilión, uma das mais proeminentes figuras da política externa argentina no último século. Sua narração inicia-se no governo Frondizi, quando Camilión assume uma importante posição no Ministério das Relações Exteriores e Culto, e concluindo-se com o escandalo da venda ilegal de armamentos argentinos à Croácia e ao Equador enquanto Camilión estava a frente do Ministério da Defesa do governo Menem. O argumento principal é de que, em quatro momentos cruciais da política externa argentina, Camilión teria tido um papel de definição em busca do desenvolvimento industrial. O texto enfatiza ainda as relações bilaterais com o Brasil e a estreita influência que Camilión possuiu na mesma.

Abstract

This article presents the political and diplomatic history of Oscar Camilión, one of the most prominent figures of the Argentinean foreign policy in the last century. The reading starts at Frondizi's government, when Camilión took charge of an important position at the Ministry of Foreign Relations and Cult, and end up with the scandal of sale of illegal weapons to Croatia and Ecuador, when Camilión was heading the Ministry of Defense of Menem's government. The core argument presented is that in four decisive moments on the Argentinean foreign policy, Camillión has taken a pivotal role on industrial development. Yet the text emphasizes Argentinian bilateral relations with Brazil and stresses the narrow influence that Camilión has exerted on it.

Introdução

Recém egresso dos claustros da faculdade de direito de Buenos Aires, Oscar Camilión jogou um papel de definição em quatro momentos críticos da política internacional argentina: a construção do espírito de Uruguaiana, a negociação do regime da Bacia do Prata, o engajamento de Buenos Aires nas Ilhas Malvinas e a redefinição das Forças Armadas argentinas após finda a guerra fria. Nas quatro ocasiões, Camilión renovou o pensamento internacional da Argentina e buscou forjar a autonomia necessária para precipitar as mudanças de fundo que entendia ser cruciais para a utilização das relações internacionais em prol do desenvolvimento industrial do país.

Aos vinte e cinco anos da chegada de Camilión para a chefia da embaixada argentina em Brasília, a revisão de sua história revela os constrangimentos e possibilidades enfrentadas por um dos homens que moldaram o sempre questionado e incerto sistema contemporâneo de relações bilaterais entre Argentina e Brasil.

Revista Cena Internacional. 3 (2): 153-172 [2001]

* Mestrando em Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB).

Matias Spektor

I. A política externa do desenvolvimentismo

A renovação completa à que Frondizi aspirava quando assumiu a condução da Casa Rosada em 1958 foi difundida por atos espetaculares. Pensavam ele e o seu grupo que a construção da nacionalidade deveria começar pela ruptura do conservadorismo dos radicais e da democracia populista de Perón [1]. Em quatro anos de governo, Frondizi passou em revista as orientações monetária, fiscal, trabalhista e cultural de maneira sistemática [2]. Em uma época marcada pelo contágio das independências nacionais afro-asiáticas, e pela presença de carismas como Kennedy, Tito e Nasser, o projeto político de Frondizi lançava mão da fórmula da renovação que parecia ser a chave do espírito do tempo.

Não foi diferente com os negócios externos. Indicou para a chefia de seu ministério de assuntos exteriores o jovem Carlos Florit, que aos 29 anos viu-se no comando de uma tarefa excessivamente complexa: a eliminação do ranço peronista que havia tomado as relações internacionais argentinas desde a Segunda Guerra Mundial e a atualização da europeização ingênua que a Revolução Libertadora de 1955 promovera.

Naquele ano de 1958, Florit nomeou para a estratégica Direção de Pessoal do Ministério das Relações Exteriores e Culto a Oscar Camilión, que aos 26 anos deparava-se ante a possibilidade de participar de uma equipe disposta a inovar todos os âmbitos do perfil internacional argentino. Ainda naquele ano, Camilión galgou posições e terminou por acoplar a seu currículo a chefia do gabinete de Florit.

A política externa de Frondizi deveria reverter os excessos que o populismo peronista, quais fossem as desconfianças de uma vizinhança que temia a difusão do peronismo como ideologia de incorporação do trabalho às economias em desenvolvimento e a postura dramática face aos desígnios norte-americanos na América Latina. Além disso, buscaria reavivar as relações com o mundo afro-asiático para diluir a sombra da histórica associação com o Reino Unido reativada pela equipe que expulsou Perón do poder.

A primeira medida de Frondizi seria propiciar um novo equilíbrio nas relações entre a Argentina e os Estados Unidos. Em seguida, reforçar a identidade latino-americana no discurso diplomático para dissipar as desconfianças que tanto comprometiam a sua pretensão de liderança no mundo em desenvolvimento. A abertura ao capital norte-americano, a cooperação econômica internacional e a integração das cadeias produtivas na região estavam na base do projeto desenvolvimentista de corte industrial que a sua equipe deveria implementar.

A agenda externa de Frondizi seria reforçada por dois eventos da maior importância: a convergência de aspirações entre os novos mandatários argentino e brasileiro, e a radicalização do regime de Fulgêncio Batista em Cuba. A primeira vertente foi efetivamente implementada até a quebra da ordem constitucional argentina. A segunda é compreendida como causa da expulsão dos desenvolvimentistas argentinos do poder.

O lugar de Cuba no quadro diplomático argentino girava a redor da noção de que Frondizi estava em posição sem igual para dialogar com Castro e evitar que a ilha sucumbisse à expansiva onda comunista propalada desde Moscou. De fato, em 1959 Frondizi visitou Eisenhower para oferecer os bons ofícios da Argentina na busca de saídas pacíficas para o confronto. A busca de prestígio parece ter tido, com Frondizi, causas eminentemente domésticas: o reconhecimento norte-americano de tal iniciativa constituiria um passo à frente na neutralização daqueles que pretendiam enfraquecer Frondizi ao acusá-lo de comunista.

II. Os caminhos do Brasil

O primeiro contato de Camilión com o Brasil ocorreu no Chile. Durante a V Reunião de Consulta de Ministros de Relações Exteriores (Santiago, 1959), Camilión estabeleceu amizade com San Tiago Dantas, delegado brasileiro ao encontro. A posição de ambos representantes naquele foro era crucial: negociava-se, na ocasião, a formulação do princípio de que apneas democracias podiam participar da família americana, gerando um mecanismo jurídico para excluir Cuba da concertação política hemisférica.

Frondizi acreditava que uma resolução dessa natureza criaria um mecanismo de intervenção na região e, portanto, a Argentina deveria defender incondicionalmente o princípio não intervencionista. Porquanto a delegação brasileira não apoiasse as definições de Buenos Aires, Camilión formulou a tese segundo a qual, ao longo da história das relações internacionais da América do Sul, a postura brasileira frente ao não-intervencionismo dependia de forças conjunturais, não podendo ser comparada à apaixonada compreensão argentina desse princípio. Para ele, assim como o Brasil frustrara a Venezuela ao não abraçar a doutrina Drago, agora o fazia com Cuba [3].

Finda a Reunião, Camilión era conduzido ao segundo cargo da embaixada argentina no Rio de Janeiro. Durante dois anos, desenvolveria um vasto conhecimento sobre a história diplomática do Brasil. Poucos são os argentinos e brasileiros que chegam a conhecer a sociedade, a vida e o espírito que dá forma nacional ao vizinho de além-Prata. A ignorância mútua marca a história do relacionamento argentino-brasileiro de forma chamativa em todos os períodos da história de seu relacionamento.

Camilión é uma dessas exceções em que o representante de um país não apenas se envolve numa sociedade que lhe é alheia, mas também observa e aprende com seus acertos e erros, cultivando uma simpatia que será vital para a evolução do vínculo bilateral. As suas descobertas pessoais ocorreram num ambiente de extraordinária criatividade e efervescência intelectual. Ele pôde criar um círculo de amizades que animava a sua casa até a madrugada e incluía Vinícius de Moraes, Hélio Jaguaribe e Frederico Schmidt. Esse ambiente seria uma das chaves por meio das quais Camilión poderia avançar a instrução de Frondizi, qual fosse a aproximação incondicional ao Brasil[4] .

Esse grupo, junto a José Sette Câmara e Celso de Souza e Silva (que além de embaixador exerceu o cargo de chefe de redação do Jornal do Brasil), era o comitê de renovação do pensamento diplomático brasileiro ao questionar a tese do satelitismo privilegiado do Brasil, sorte de paradigma externo do país. Data desse período a grande aposta profissional de Camilión, qual seja a construção de um verdadeiro acervo de amizades junto ao *establishment* de política externa brasileira, fenômeno que somente teria igual no caso do primeiro entusiasta argentino da inteligência bilateral, o embaixador argentino no Brasil de Vargas, Ramón Cárcano.

O pensamento de Camilión, era validado por Frederico Schmidt: a saída que o Brasil encontraria para lidar com a dimensão dos riscos que os Estados Unidos impunham ao país. Uma nova era no relacionamento com Buenos Aires seria, portanto, a fórmula que solucionaria os males do alinhamento automático recém experimentado por Dutra. Essa concepção também seria secundada por Jaguaribe, para quem a aproximação com Buenos Aires era uma pré-condição para uma política externa independente.

Para implementar sua estratégia de aproximação ao Brasil, Frondizi orientou a embaixada a propor um sistema de consultas. A idéia foi recebida com entusiasmo por Schmidt, que na privilegiada posição de assessoria direta a Kubitschek encontrou as forças para suprimir o tradicional rechaço do Itamaraty a esse tipo de iniciativa em relação a Buenos Aires.

Camilión aproveitou a sua privilegiada posição institucional, o seu conhecimento do Brasil e o clima de entendimento para desenvolver uma *rationale* que permitisse ao seu grupo justificar um método de aproximação ao Brasil. Essa justificativa era importante porque qualquer iniciativa do gênero estaria fadada a receber um olhar de suspicácia por parte do tradicional quadro de diplomatas argentinos. Era a primeira de uma série de vezes nas quais Camilión precisou os preconceitos do Palácio San Martin.

O argumento central de Camilión era o de que a Buenos Aires dos 1960 deparava-se com poucas alternativas para fazer frente ao Brasil: poderia seguir o

caminho da polarização na tentativa de equilibrar o peso do Rio de Janeiro na região; poderia entrar numa corrida pelo reconhecimento norte-americano e, assim, buscar uma presença privilegiada na América do Sul; poderia subordinar-se ao "país-chave", que naquele momento ainda era o Brasil deixado por Rio Branco; ou poderia esforçar-se, junto ao Rio de Janeiro, para coordenar políticas nacionais de desenvolvimento econômico e, dessa forma, aumentar os recursos para barganhar melhores posições no cenário internacional[5] .

Segundo ele, essa última possibilidade era viabilizada pela seqüência de eventos internacionais que, durante os últimos anos, constituiria um vetor em prol da multilateralização das relações exteriores do Brasil: a OPA e seu programa de desenvolvimento econômico regional; a existência de um novo pólo europeu com o Mercado Comum; e o acelerado processo de descolonização africana.

O ideário desenvolvido por Camilión durante a sua estada no Rio de Janeiro seria posto em prática logo em seguida, quando retorna a Buenos Aires como Subsecretário de Relações Exteriores da chancelaria argentina em 1961. Desde lá, termina de articular o sistema de consulta e concertação que ficaria conhecido como o "espírito de Uruguaiana"[6] .

III. A construção de Uruguaiana

Poucos desenvolvimentos internacionais evidenciam tão claramente a estrutura sistêmica das relações internacionais da América do Sul quanto os acontecimentos que cercaram Uruguaiana, a heterodoxa iniciativa de concertação política que a Argentina e o Brasil ensaiaram sem sucesso no auge da redefinição do sistema inter-americano.

Em 1960, Eisenhower teria informado pessoalmente a Frondizi que os Estados Unidos planejavam uma operação como a de Bahia dos Porcos. A reação do mandatário argentino foi hesitante até o início de 1961, quando escolheu reagir ao comunicado norte-americano na tentativa de consagrar-se liderança indiscutível no assunto e, dessa forma, ganhar uma sobrevida na dinâmica política doméstica que tendia a afundá-lo sob a força dos grupos castrenses. Frondizi teria buscado o apoio do Brasil, do Chile e do México para oferecer a Eisenhower os bons ofícios dessas quatro nações latino-americanas no eminente conflito entre Washington e Havana, evitando uma escalda militar que radicalizasse as clivagens que já marcavam os debates políticos internos na maioria das capitais do continente.

Contudo, após ter conseguido o aval dos outros três países latinos, Frondizi cometeu um erro de procedimento que lhe custaria a reputação: enviou cópias da

carta em que oferecia os bons ofícios dos quatro aos dois países, mas o fez sem consultá-los previamente. Essa atitude gerou tal rebuliço nos Estados Unidos e em Havana que Frondizi viu-se forçado a enviar representantes especiais para explicar o equívoco tanto ao Departamento de Estado quanto ao Itamaraty. O enviado de Frondizi a Brasília foi Camilión, que conta haver sido argüido tanto pelos diplomatas quanto pelos meios militares e serviços de informação do Brasil, que não teriam se privado de criticar o idealismo da iniciativa portenha.

O desconforto provocado pela postura argentina no Brasil teria chamado a atenção direta do presidente Quadros, que reagiu propondo um encontro bilateral de alto nível e fez questão de que o mesmo fosse celebrado em solo brasileiro[7] . Nasciam, então, as raízes do encontro presidencial de Uruguaiana.

Após seu retorno a Buenos Aires, Camilión começou a trabalhar no esquema de cooperação que proporia ao Brasil no encontro de abril. As suas bases descansavam sobre três pilares: a sistemática consulta política bilateral; a coordenação de posições entre Brasil e Argentina nos foros internacionais e a troca de informações sensíveis. Para calar as vozes que acusavam a iniciativa de discriminatória, os mandatários deixariam o sistema de convênios em aberto para a adesão de todos os países do continente.

Frondizi também tinha uma preocupação premente: associar-se a um mandatário “neutralista” num momento tão delicado da guerra fria poderia custar-lhe um preço excessivamente alto, como efetivamente ocorreu. Para evitar essa situação, o presidente argentino buscou fazer de Uruguaiana uma declaração de inequívoco pertencimento ao mundo ocidental e cristão. Para Buenos Aires, era necessário declarar a existência de uma identidade sul-americana que teria personalidade internacional própria e pudesse criar um pólo de atração diplomática na América do Sul por oposição ao Caribe, que à época concentrava a atenção do mundo. Segundo Camilión, ele mesmo escreveu o detalhado esboço da declaração com o qual a delegação argentina chegou ao local do encontro. Após pequenas correções feitas pelo lado brasileiro, o texto teria sido integralmente aproveitado na declaração final.

Não há consensos sobre os resultados concretos de Uruguaiana. Sabe-se que, se por um lado feriu os brios de setores militares norte-americanos, pelo outro precedeu o lançamento da Aliança para o Progresso. Também sabe-se que para os militares argentinos, Uruguaiana era um instrumento por meio do qual o Itamaraty teria conseguido convencer Frondizi a advogar uma postura neutralista em assuntos referentes à guerra fria. É também verdade que Uruguaiana facilitou a queda de Frondizi, tendo em vista que era percebida como o alarde do apoio sul-americano a Cuba. Quando o Ché Guevara chegou a Buenos Aires em agosto de 1961 para encontrar-

se com o presidente, um general afirmou que aquele gesto era pior do que se tivesse sido Krutschev. Meses depois Frondizi era preso e recluso na Ilha Martin Garcia.

O sucesso da missão garantiu a Camilión a ocupação do segundo cargo da chancelaria argentina ainda em 1961. Contudo, o fracasso do projeto seria patente meses depois, quando o legislativo argentino recusou-se a referendar os instrumentos propostos pela chancelaria frondizista. Uma semana depois Frondizi deixava a Casa Rosada e, com ele, Camilión afastava-se da vida pública.

IV. A imprensa a serviço da emulação do Brasil

A quebra da ordem constitucional argentina de 1962 forçou Camilión a trocar o San Martin pela docência. Três anos depois, assumia a chefia de redação do mais importante jornal argentino, o *Clarín*, onde se desempenharia durante sete anos. Essa posição lhe permitia não apenas promover a visibilidade do movimento político frondizista, já fora do poder, mas também escrever o editorial do periódico, que é um dos espaços públicos em que se pauta a opinião argentina.

Nessa época, o novo governo de Perón vinculava a Argentina ao Movimento dos não-Alinhados. Camilión criticou publicamente essa atitude, sustentando que o ideal seria o modelo brasileiro, no qual a qualidade de observador evitava o constrangimento de ter que aprovar as resoluções das conferências do grupo para logo em seguida ser forçado a fazer reservas à quase metade dos pontos que tinham sido consensuais. Esse seria o primeiro de uma série de artigos nos quais Camilión defende o espírito desenvolvimentista ao mirar-se no crescente progresso brasileiros por oposição ao estancamento da Argentina [8] .

Os exemplos que Camilión oferece chegam à época de Vargas. Segundo ele, o Brasil ganhou insumos concretos para o desenvolvimento ao afiliar-se ao espírito do pan-americanismo. Lista Volta Redonda, os recursos do Eximbank, do Banco Mundial, do FMI, a assistência técnica norte-americana no campo do planejamento etc. Em oposição à crescente afluência brasileira, Camilión sustenta que a "terceira posição" ensaiada por Perón nunca compensou os custos do distanciamento do circuito financeiro ocidental quando Perón recusa-se a aderir aos esquemas do Banco Mundial e do Fundo Monetário[9] .

Em seguida, Camilión começou a firmar posições, desde o *Clarin*, sobre a questão do aproveitamento dos recursos hídricos da Bacia do Prata. O argumento do articulista baseava-se na idéia de que a política brasileira de construção de hidrelétricas continuaria a desenvolver-se caso a Argentina não adiantasse as suas próprias obras. A incompetência argentina de alavancar o seu próprio desenvolvimento terminaria por gerara uma perversa situação na qual Buenos Aires teria que acionar a sua

diplomacia de forma defensiva para evitar o avanço brasileiro sobre o Alto Paraná. Para Camilión, a melhor saída para a Argentina era construir Apipé-Yaciretá imediatamente e, dessa forma, impor a Brasília o diálogo para a negociação de um acordo multilateral sobre a utilização da Bacia[10] .

O Brasil, na visão de mundo de Camilión, era o contato pelo qual a Argentina poderia promover a radical expansão do seu processo industrial ao passo em que ganharia independência face aos Estados Unidos. É nesse quadro mental que Camilión desenvolveria, também, os principais argumentos que viria a utilizar no embate pela utilização dos rios internacionais durante a década de 1970.

Em artigo publicado no Brasil em 1969[11] , Camilión sugere que as relações entre Argentina e Brasil tendiam inelutavelmente para a supressão das fronteiras econômicas nacionais e para uma sistemática coordenação regional de investimentos. Ao mesmo tempo, os dois "grandes" da América do Sul dariam prioridade a investimentos multilaterais nos países de menor porte da região, sacrificando aqueles projetos que viessem a duplicar esforços. Esse processo deveria ser coordenado por instâncias supra-nacionais. Essa é a essência da argumentação que a Argentina utilizaria para reviver os seus direitos sobre a definição do regime de águas no Prata.

Naquele artigo, Camilión ainda afirmava que, no intuito de implodir tendências à competição militar entre os dois países, as funções das forças armadas nacionais deveria limitar-se à manutenção da ordem interna. No campo internacional, as funções de defesa deveriam ficar sob responsabilidade da OEA, que seria um foro multilateral no qual ambos países contariam com a possibilidade institucional de barrar a aplicação unilateral da força norte-americana.

Segundo o embaixador brasileiro em Buenos Aires, Azeredo da Silveira, o fato do Brasil passar a ser "a medida de todas as coisas" na argumentação de Camilión produziu resultados desastrosos no relacionamento bilateral, uma vez que as repercussões da comparação acirrava os ânimos argentinos e dotava a questão dos rios de um caráter dramático e quase apocalíptico[12] .

Naquele momento, nascia o turbulento relacionamento dos dois homens que definiriam uma das contendas mais complexas da história do relacionamento bilateral: Camilión e Azeredo da Silveira.

V. O governo Geisel: a vitória na imprensa e a conformação nos rios

Em 1973 Perón voltou triunfante do exílio para ocupar, por terceira vez, a Casa Rosada. Meses depois, Ernesto Geisel assumia o Palácio do Planalto. A agenda bilateral encontrava-se majoritariamente tomada pela questão dos rios.

Além disso, tratava-se das respectivas ordens domésticas. O governo de Perón caracterizou-se pela profusão de grupos para-militares de extrema esquerda e extrema direita que, com a autonomia financeira providenciada pela indústria do seqüestro e do terrorismo, pulverizaram o poder político na Argentina, criando verdadeiras estruturas paralelas armadas. Relata Camilión que a resposta brasileira foi imediata: entre 1975 e 1976 foram a Buenos Aires o então tentente coronel Meira Matos, Juracy Magalhães e Hélio Jaguaribe para comunicar a diversos interlocutores, de forma confidencial, que a situação interna argentina representava uma ameaça grave ao Brasil. Do lado brasileiro, a política de liberalização política encaminhada por Geisel era seguida pela ampliação e fortalecimento dos laços do Brasil com Bolívia, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

Na questão dos rios, a prática argentina da denúncia internacional era acompanhada pela negativa de Brasília a negociar um assunto que, em seu entendimento, devia ser exclusivamente tratado com o Paraguai Em torno às respectivas posições, uma farta coleção de argumentos jurídicos que as balizavam [13] .

Em 1976 perpetua-se um golpe de estado que levaria uma junta militar à Casa Rosada. A Junta que então assumiu entendia que à medida em que as relações com Santiago se complicavam (como de fato ocorreu em Dezembro de 1978, quando tropas argentinas adentraram território chileno e a Marinha iniciou operações para ocupar as ilhas do Canal do Beagle no intuito de ganhar fôlego doméstico para promover um golpe dentro do golpe) era mister resolver o problema com o Brasil.

Era necessário encaminhar os negócios bilaterais com o Brasil, reduzindo a sensibilidade do discurso diplomático ao tempo em que se conseguisse uma saída honrosa para a questão dos rios, sem a qual o isolado regime argentino estaria ainda mais enfraquecido.

Em 12 de maio de 1976, o presidente Videla promoveu um gesto inédito nos anais da diplomacia argentina: ofereceu um almoço aos ex-chanceleres no intuito de encontrar uma fórmula viável para o desentendimento com o Brasil. Assistiram ao evento Hipólito Paz (chanceler do primeiro Perón), Zavala Ortiz (ministro de Ilia), de Pablo Prado (ministro de Lanusse) e Camilión (que representava Miguel Angel Cárcano, segundo chanceler de Frondizi). A ausência que marcaria o encontro era a do Almirante Guzetti, titular da pasta de exteriores do próprio Videla. No dia seguinte, o Palácio San Martin pedia o *agrément* para a designação de Camilión para a condução das negociações desde a embaixada argentina em Brasília[14] .

A reação do chanceler brasileiro à designação de Camilión revela uma percepção que é central para a compreensão da dinâmica que se estabeleceria entre ambos a partir de então. Azeredo da Silveira conhecera a Argentina muito bem – havia servido

lá durante o primeiro governo Perón e, como embaixador, de 1969 a 1973, atravessando os governos de Ongania, Levingston, Lanusse, Campora, Lastiri e Perón. A sua antipatia pelo estilo argentino de conduzir os negócios internacionais baseava-se na leitura que fazia do nascimento, evolução e comportamento do país no mundo[15]. Porém, o respeito pelo homem que seria o seu principal concorrente em Brasília fica patente no informe em que recomendava a Geisel a concessão do *agrément*, Azeredo da Silveira afirmava que se tratava de um sujeito "relativamente jovem e culto, dotado de inteligência incomum (...) adquiriu vastíssimo conhecimento da história, da política e da literatura brasileiras, conhecimentos esses que timbrou sempre em ter atualizados de tal modo que poderia dizer-se que é ele hoje dos argentinos que mais conhecem o Brasil"[16].

Ao chegar a Brasília, Camilión esperava uma cálida recepção uma vez que tinha amigos comuns com o chanceler Azeredo da Silveira e o conhecia desde a década de cinqüenta. Contudo, o Itamaraty demorou mais do que o normal a outorgar o *placet* ao novo embaixador, levantando as suspeitas de que Silveira não via com bons olhos a indicação da Junta argentina. Camilión tenta explicar a ojeriza de Silveira pela saída tradicional de outorgar à rivalidade as fontes da desconfiança [17].

Dessa maneira, Camilión entende que Silveira seria apenas a representatividade de um Itamaraty que se ressentia pelo sucesso argentino de levar à frente a tese da consulta prévia nos organismos multilaterais (vale notar, todavia, que embora a argentina angariasse maiorias esmagadoras, os votos sempre contrários do Brasil, da Bolívia e do Paraguai inviabilizavam quaisquer resolução adotada em foros representativos). O desencontro do chanceler brasileiro com o embaixador argentino forjaria uma situação na qual o Itamaraty mostrava-se pouco propenso ao diálogo e a embaixada respondia, heterodoxamente, por empreitadas junto ao único ator político minimamente independente: a imprensa.

Camilión era elegante, fácil, engenhoso e eloqüente, embora, na visão de alguns círculos brasileiros, "algo pedante". Esse estilo contrapunha-se frontalmente aos modos simples do chanceler Silveira, que era sólido, pesado, prático, direto, confuso na expressão mas eficaz durante o debate. A amálgama entre vaidade e inteligência havia feito de Camilión um estranho de sucesso nos claustros diplomáticos da Argentina, além de ter garantido excelente trânsito junto ao *establishment* diplomático e político do Brasil. Ao longo de sua carreira, Azeredo não conseguiu, de modo algum, recriar em torno dele tal fenômeno. A sua carreira não havia sido espetacular, embora desde cedo tivesse sido responsável pela condução de negócios que superavam a sua idade e posto.

Perfis tão distintos enveredariam por soluções desencontradas para um mesmo problema: a normalização do relacionamento bilateral à luz do aproveitamento hidrelétrico do Prata. Enquanto Camilión apostava no caminho do alto perfil político para romper o imutabilidade brasileira, Azeredo optava por negociações discretas.

Camilión soube explorar as fraquezas do governo brasileiro no relacionamento com a mídia, que gerava uma situação na qual a política externa era o único assunto da agenda pública passível de tratamento livre na grande imprensa. Sua experiência como ex-chefe de redação do periódico argentino *El Clarin* e seu carisma pessoal garantiu-lhe fácil e cotidiano acesso aos principais meios.

Não era raro Camilión pautar a imprensa brasileira sobre as negociações de Itaipu, tornando públicas informações sigilosas e apelando ao poder das manchetes como instrumento concreto de negociação diplomática. A sua personalidade midiática garantiu-lhe rapidamente notoriedade pública numa Brasília recém habitada e sem alternativas de diversão: as sessões de vinho argentino e tango, comandadas pelo próprio embaixador Camilión desde o piano de sua residência, atraíam artistas, personalidades, políticos e, principalmente, jornalistas. Um exemplo da empatia do embaixador com o público brasileiro foi o seu programa radiofônico na Rádio Nacional, que consistia na audição e comentário de uma grande ópera, além da interação com o público geral, que queria informações sobre personagens épicas, compositores e curiosidades do mundo da música.

Para Silveira, a publicidade que Camilión dava a sua atuação era maléfica ao entendimento posto que "na diplomacia é justamente a não notícia que importa. A efetividade tem que ser alcançada sem a notoriedade excessiva das atividades do embaixador, porque ele não tem julgamento próprio. Ele cumpre instruções (...)" [18]. Contudo, o que Silveira não levava em conta era que a Junta deu a Camilión autonomia para conduzir o lado argentino nas negociações referentes a Itaipu, reduzindo o impacto da chancelaria portenha na dinâmica da negociação bilateral[19]. Note-se que é factível supor que essa não era, de maneira alguma, a percepção de Silveira. Para o diplomata brasileiro, Camilión não contava com irrestrito apoio de Buenos Aires. Ele chegou a comentar o seu assombro e perplexidade quando o ministro Pastor lhe ofereceu a cabeça do embaixador em Brasília[20].

A dimensão do apelo de Camilión à opinião pública brasileira é compreendida mediante a leitura do discurso que Geisel fez ao corpo diplomático sediado em Brasília no Clube Naval em 10 de maio de 1977. Afirmava: "Não sou dos que acreditam que a diplomacia tradicional tenha sido superada pela eficiência dos modernos meios de comunicação. Ao contrário, creio que a própria eficiência desses meios pode iludir-nos, levando-nos a confundir publicidade com negociações". Representando as

delegações ali presentes, o núncio apostólico, dom Cármine Rocco, fez clara referência e defesa do caso argentino, sustentando que: “a teoria dos estados estanques fatalmente cede o posto à do intercâmbio universal. A individualidade deu lugar à coletividade (...) em virtude disso, os acontecimentos de um país, favoravelmente ou não, causam reflexos sobre os outros, a ponto de tanger o conjunto total do mundo”. Terminou seu discurso fazendo votos para que o Brasil desempenhe um papel “cada vez mais construtivo na assembléia dos povos” [21].

A ambiciosa gestão de Camilión incluía duas manobras de difícil execução: lidar com as forças domésticas argentinas que não aceitavam posturas negociadoras e convencer os interlocutores brasileiros de que era mister superar as desavenças hídricas para lançar um definitivo programa de complementação econômica, de concertação política e, até mesmo, de cooperação nuclear.

Dessa forma, Camilión aspirava a convencer o governo brasileiro da importância de resolver a questão dos rios não apenas rapidamente, mas de forma satisfatória para a maior parte de setores da sociedade argentina[22]. Revendo a tática de sua chancelaria, Camilión abandonou o instrumento da denúncia internacional do Brasil, porquanto fosse ineficiente. Desde Brasília, lançou uma arrojada campanha junto aos meios de comunicação, que em questão de meses começaram a pressionar o Itamaraty a abraçar a questão e abrir uma agenda bilateral de negociações. O embate, mediatizado, elevou as relações a um ponto de dramaticidade raramente observado na política externa do Brasil.

O diálogo sistemático com a imprensa gerou problemas dos mais diversos a Silveira, tendo em vista que o conhecimento que Camilión acumulara durante anos à frente do *Clarin* lhe permitia pautar os meios brasileiros sobre a temática dos rios durante toda a sua gestão. Foi a imprensa, em fim, que fez com que da negação do litígio houvesse o reconhecimento, a aceitação de negociar e a expectativa de que era viável encontrar soluções satisfatórias para ambos lados.

Os argumentos de Camilión completavam-se ao sugerir que, uma vez disposto a negociar, o Itamaraty deveria fazê-lo com a Argentina e não com o Paraguai. Conversar bilateralmente com Assunção faria com que Brasília entrasse em rota de colisão direta com Buenos Aires, o que geraria um desgaste permanente no diálogo entre as duas maiores potências da sub-região. Uma anedota contada pelo autor evidencia o grau de sensibilidade dos argentinos a Itaipu. Ao assumir a embaixada e comunicar aos funcionários a suas intenções e sua estratégia para a resolução do tema de Itaipu, o adido aeronáutico desejou-lhe votos de sucesso e afirmou que, caso as negociações não avançassem, seria necessário bombardear Itaipu[23].

Prostrado diante da possibilidade histórica de comandar autonomamente um dos postos mais relevantes da política externa argentina, Camilión desenhou um diagnóstico e uma solução complexa mas plausível.

Para Camilión, o quadro brasileiro tinha alguns componentes bastante significativos: o Brasil do General Geisel mantinha os postulados tradicionais da diplomacia regional brasileira. Isto é, avançava na Bacia do Rio da Prata (conta o autor que num dos primeiros encontros que teve no Itamaraty, uma das paredes apresentava um mapa da Província Cisplatina) e sobre o Uruguai, país onde o próprio Presidente brasileiro fora adido militar. Além disso, raciocinava Camilión que ao ser gaúcho, Geisel outorgava particular relevância ao Uruguai. Somava-se a isso o adensamento de relações com a Bolívia, que na altura de 1975 vivia a atualização dos Acordos de Roboré da década de 1930 e ampliavam o alcance do projeto de desenvolvimento energético do Brasil em Santa Cruz de la Sierra.

O relacionamento de Brasília com Buenos Aires vinha sendo enfraquecido sistematicamente desde o ápice da amizade representado por Uruguaiana. O incontrolável divórcio das políticas dos dois países encontrava fôlego no incício da construção de Itaipu em 1975, que era um verdadeiro *fait accomplit* árduo de administrar para uma diplomacia portenha que marcava sua estratégia com a tese da obrigatoriedade da consulta prévia.

Perante esse panorama, Camilión estabelecera uma linha de ação clara: era necessário revalorizar o relacionamento bilateral para apresentar os dois países como sócios naturais e inevitáveis na expectativa de que isso criasse um clima favorável à cooperação nos projetos hidrelétricos. Ou seja, Camilión pretendia ressaltar que não havia motivos estruturais para a rivalidade, posto que os países tinham economias complementares e não competidoras. O único nó para o deslanchar de uma associação exitosa era a postura inflexível da chancelaria brasileira de não cooperar internacionalmente na questão dos rios limítrofes por considerá-la um assunto doméstico. Para o novo embaixador em Brasília, era necessário evidenciar a suas contra-partes que os objetivos nacionais de cada país tinham uma ampla faixa de coincidências que não devia ser descartada das possibilidades internacionais de ambos por causa de diferenças que poderia ser resolvido cooperativamente.

Essa estratégia apenas era possível porque Lanusse percorrera o mundo denunciando a iniciativa brasileira como empreitada hostil não somente ao vizinho do sul, senão como uma afronta ao direito internacional. A denúncia argentina levantava a simpatia dos outros países latino-americanos e, em certas circunstâncias, das maiorias nos comitês da OEA e das Nações Unidas.

O alto perfil que o tema ganhara levava Camilión a crer que retomando o argumento da cooperação, Itaipu seria percebido como um "percalço" que valia a pena superar para garantir o sucesso de uma promissora amizade. Fazendo da postura brasileira de não negociar o demônio único a assombrar o bom relacionamento bilateral, o Itamaraty seria forçado a sentar-se à mesa e aceitar que o tema era uma jogada brasileira na cena internacional e que, portanto, não se limitava a uma opção de política interna que poderia passar tranqüilamente sem debate com os países limítrofes.

Os meios que Camilión buscou para avançar a sua agenda excederam os limites da América do Sul. Assim, identificou a vitória de Carter para a Casa Branca como o estopim que facilitaria a negociação com os brasileiros. A chegada de Carter ao poder é acompanhada por uma medida imediata, qual seja o envio de seu secretário de estado Christopher a Brasília para dissuadir o Brasil dar continuidade a seu programa nuclear. Essa era a primeira vez no século XX em que o Brasil e os Estados Unidos tinham interesses abertamente conflitantes.

Nessa conjuntura, a revista *Veja* entrevistava Camilión, que respondeu às indagações do semanário afirmando que para a Argentina o programa nuclear brasileiro era pacífico e, além de não constituir uma ameaça ao país, era possível pensar em coordenar as políticas nucleares de ambos. A declaração suscitou reações radicais. O Itamaraty recebeu o recado com profundo desagrado, posto que não sabia quais as intenções reais do mesmo. Buenos Aires quase demitiu seu embaixador, já que os militares pensavam que a Argentina poderia ser o país latino-americano a ter o monopólio da política nuclear na região. A imprensa brasileira reagiu positivamente, posto que o apoio argentino ao projeto nuclear brasileiro era uma credencial a mais para fazer frente ao que era entendido como imperialismo *yankee* face a uma potência média. Outra reação positiva foi a do embaixador Nogueira Batista, que presidia a Nuclebrás e estava convencido da necessidade de cooperação com a Argentina e o apoio dessa para fazer frente à pressão norte-americana.

A semana subseqüente experimentou uma verdadeira guerra nos meios. O argumento de Camilión de que era mister reconhecer a existência de um conflito que devia ser negociado ganhou os editoriais da *Folha de São Paulo*, do *Jornal do Brasil*, três notas no *Estado de São Paulo*, uma nota em *O Globo* e uma coluna de Carlos Castelo Branco. A reação do Itamaraty foi colocar na chefia da assessoria de imprensa do Ministério o então secretário Luiz Felipe Lampreia. A postura publicista de Camilión quase valeu-lhe, por duas vezes, a declaração de *persona non grata* para o Brasil. Já no fim de sua gestão no ano de 1979, Camilión tinha um consagrado programa no rádio

no qual apresentava-se e comentava-se uma ópera inteira, ao que se seguiam ligações telefônicas do público.

O clima negociador instalou-se em Brasília, e as conversas tripartites avançaram rapidamente. O Paraguai viu-se diante da possibilidade histórica de explorar a divergência entre seus dois grandes vizinhos e barganhou o seu apoio de forma a conseguir montar uma rede elétrica dual que lhe permitiria não ficar na dependência nem da oferta brasileira nem da argentina. A partir daí, a negociação fluiu rapidamente e somente seria paralisada no final do governo Geisel porque, contra a vontade de Silveira de assinar o acordo definitivo, a área energética representada pelo ministro Ueki decidiu instalar duas novas turbinas em Itaipu, o que alterava as proporções já negociadas para a hidrelétrica de Corpus, águas abaixo.

Mas o ambiente para o acordo estava pronto. Por um lado Silveira saberia que a sua postura de independência face aos Estados Unidos poderia ser acompanhada por certo grau de conflito com a Argentina, mas que essa situação era excessivamente custosa para o Brasil. Essa era, também, a linha do argumento formalizada por Roberto Campos, um dos principais desafetos de Silveira na estrutura do Itamaraty.

Pelo outro, o Exército brasileiro sugeriu o primeiro exercício militar conjunto com a Argentina, que se chamaria Operativo Fraterno. Para o autor, uma das causas dessa aproximação inusitada em 1977 teria caráter interno, sendo exemplo da clássica luta por proeminência entre o Exército e a Marinha em toda a América Latina. Além disso, um alto general brasileiro teria confidenciado a Camilión que a resolução do conflito com Buenos Aires era fundamental numa conjuntura em que a potencial aliança do Paraguai com seu vizinho ao sul poderia não somente ameaçar o Brasil mas também ameaçar o sucesso de um delicado empreendimento de natureza binacional. Se o Paraguai podia afetar o funcionamento da usina de alguma forma, isso se constituía como um problema de segurança para o Brasil. O Paraguai, que sempre fora pensado como uma área de influência, ganhava novo destaque para o pensamento militar brasileiro.

Camilión afirma que em momento algum da sua missão de cinco anos em Brasília a Junta indicou-lhe como atuar. Como embaixador, gozou das vantagens de um processo decisório diplomático que valoriza a ação individual por oposição à postura corporativa que caracteriza a diplomacia brasileira. A estranha situação na qual o tema mais candente do relacionamento bilateral no século XX não tenha sido tratada em primeiro nível governamental e sim entre uma embaixada e o país onde estava acreditada trouxe, segundo Camilión, vantagens importantes para a Argentina.

Isso teria se dado porque ele próprio gozava da possibilidade de atuar e escolher de acordo com a própria consciência em face de um adversário constrangido pela

permanente necessidade de consensos burocráticos consecutivos. Não podemos deixar de apontar que a autonomia de Camilión lhe dava uma agilidade crucial para fazer frente à construção decidida e surpreendentemente veloz de uma das maiores obras hidrelétricas da História.

Se aceitarmos que os modelos de fazer política externa no Brasil e na Argentina apresentam vantagens vis a vis o outro de acordo com a circunstância, num momento de incertezas como esse a liberdade da embaixada argentina em Brasília permitiu-lhe saltar obstáculos rapidamente e conseguir um resultado que não necessariamente seria esperado para um país em franca desvantagem econômica, militar, política e regional como o era a Argentina dos anos 1970. Em outras palavras, o estilo de decidir afeta a relação entre os meios materiais de um país na vida internacional e a sua capacidade de alavancagem, de mobilização e de consecução do interesse nacional.

VI. A resolução dos rios e a falida tentativa de evitar Malvinas

A postura de Figueiredo em relação à Argentina era diametralmente oposta à do seu antecessor. Para aquele, o relacionamento bilateral não poderia ser comprometido por uma discussão que girava em torno a quantos metros a mais ganharia um ou outro parceiro na política de hidrelétricas. Finda a negociação definitiva, Camilión voltava para Buenos Aires para assumir, em poucos meses, a o Palácio San Martin.

Os cinco anos de estadia no Brasil puseram Camilión na primeira plana da diplomacia argentina, permitindo-lhe aceder à chancelaria da administração de Viola (1981-1982). Assumir a pasta de Ministro das Relações Exteriores naquele momento apresentava três desafios específicos. Depois do desgaste inédito do relacionamento bilateral com os Estados Unidos de Carter, o governo argentino apostava na reconstrução das bases mínimas para manter um diálogo propositivo com Washington. O outro desafio para a diplomacia argentina era o Chile, país com o qual a Argentina quase entrara em conflito armado poucos anos antes e que ainda constituía o grande motivo de convulsão doméstica que foi o embate pela posse das ilhas do Canal do Beagle.

Finalmente, estava bastante avançada a questão Malvinas. As negociações secretas com o Reino Unido apontavam para uma resolução do tipo Hong Kong, na qual o Parlamento britânico deveria aprovar a moção que faria das ilhas um protetorado por alguns anos de transição, período após o qual a soberania das mesmas passaria para o comando de Buenos Aires.

Não se pode deixar de mencionar a existência de uma diplomacia militar paralela e descontrolada que atuava na questão chilena, que cooperava com os serviços de

informação norte-americanos nas repúblicas caribenhas e que representavam interesses ligados ao tráfico de armas e drogas ilícitas que parece ter criado raízes na política internacional Argentina, posto que produziram episódios publicamente conhecidos durante os quase vinte anos de vida democrática do país.

Camilión aponta que em 1981 as Forças Armadas argentinas entendiam que operar militarmente em Malvinas lhes permitia ganhar recursos para impor, pela força, uma resolução semelhante ao tema do Canal do Beagle. Portanto, o autor sustenta que tratar o conflito com o Chile separadamente da questão Malvinas era uma aposta idealista, como efetivamente foi a do árbitro em questão, o Papa. Ao explicar ao Pontífice a necessidade de uma ação coordenada nas duas frentes para conter a potencial eclosão de violência no Atlântico Sul, Camilión encontrou-se com que o árbitro trataria do Beagle unicamente.

Segundo depoimentos do próprio Camilión, caso os militares não houvessem optado por atuar inicialmente em Malvinas e sim negociado com o Chile desde uma posição de evidente superioridade militar, o resultado da negociação do Beagle teria sido mais benéfico para Buenos Aires[24] . Ou seja, a catástrofe de Malvinas impediu o governo de Alfonsín de negociar maiores prerrogativas como Chile já durante os primeiros anos do regime democrático.

O fracasso do chanceler em evitar a aceleração dos tempos militares e populares que levariam ao conflito aberto com o Reino Unido, assim como a queda de Viola, o forçariam o seu afastamento. Camilión foi das poucas vozes a publicar sistematicamente artigos na imprensa nacional que clamavam pelo abandono das armas e pela retomada das negociações diplomáticas.

Em suas memórias, pode-se encontrar o relato dos meses do conflito armado também constitui uma peça chave para os analistas do período, já que traz a perspectiva única de uma personagem que, embora não ocupasse um cargo decisório, conhece profundamente os atores envolvidos e a lógica que permeou a invasão, a derrota e o retorno dos soldados argentinos ao continente. Também estão presentes alguns detalhes do embate travado pelas delegações argentina, brasileira, norte-americana e britânica no Conselho de Segurança das Nações Unidas, jogando luz sobre o fascinante papel que o Itamaraty jogou durante o conflito.

VII. O governo Menem

Já adentrada a década de 1980, Camilión recebeu um convite do Secretário Geral das Nações Unidas, Pérez de Cuéllar, para ser seu enviado especial ao Chipre, onde ficou durante mais de cinco anos. Seu retorno a Buenos Aires ocorreria apenas

na década de 1990 a convite do Presidente Menem, que o indicara para a pasta de Defesa.

Ambas situações são particularmente ricas. A primeira, no Chipre, porque se tratava de articular uma saída negociada entre pólos extremistas, um exercício que Camilión já experimentara pessoalmente na negociação de Itaipu e nas negociações prévias a Malvinas.

A segunda é particularmente relevante porque tratou-se da transição latino-americana mais brutal ao controle civil das forças armadas. Camilión teve que administrar os conflitos de um período brusco no qual a democracia argentina subsistia na medida em que aniquilava a sua pesada estrutura militar, reformulava todas as hipóteses de conflito, eliminava o serviço obrigatório, publicava um livro branco de defesa, reestruturava o material das forças, redefinia o papel do militar argentino no país e lhe outorgava a nova tarefa de manutenção da paz sob o comando da Secretaria Geral das Nações Unidas. Em definitiva Menem reformou as relações internacionais do país e contou, para isso, com o apoio de Camilión desde a estratégica pasta da Defesa[25].

Ao mesmo tempo, a Argentina redefinia a sua política de armamentos. A privatização de Fabricaciones Militares marcou a vida pública argentina até os dias de hoje. A empresa, criada por Perón em 1945, cresceu e compôs uma das indústrias de base que alimentaram o comércio internacional argentino no pós guerra. As suas armas estiveram presentes em Honduras, El Salvador e Guatemala numa época que ainda não terminou de ser trazida a público[26].

Durante a democratização do país, o comércio argentino de armas continuou a crescer, especialmente no Oriente Médio, apesar das pressões norte-americanas em sentido contrário[27].

Anos depois, durante a gestão do ministro Camilión, a imprensa argentina revelou o esquema de venda secreta e ilegal de armamentos argentinos à Croácia (1991 e 1993) e ao Equador (1995), somando 6.500 toneladas de material[28]. As denúncias de envolvimento dos ministros Di Tella (Exteriores), Cavallo e Gonzales (Economia), Gonzales e Camilión (Defesa), Balza (Exército) e do próprio presidente Menem estão, hoje, sendo resolvidas pela justiça argentina.

A progressiva abertura dos arquivos diplomáticos e a publicação de memórias pessoais prometem esclarecer e oferecer os dados necessários para avaliar o meio século de relações externas em que Camilión viveu. A documentação brasileira certamente será de ajuda na tarefa de reconstituir e recuperar a memória recente de alguns dos mais fascinantes episódios das relações internacionais do Cone Sul.

Notas de referência

1 Tomás Abraham, *História de la Argentina deseada,* Sudamericana, Buenos Aires, 1995, p. 110-120.

2 Para uma completa pesquisa sobre o governo de Frondizi, ver Celia Szusterman, *Frondizi: la política del desconcierto*, Buenos Aires: Emecé, 1998.

3 A doutrina Drago, nascida da apresentação do chanceler argentino de mesmo nome perante a Casa Branca sobre a questão venezuelana em dezembro de 1902, sustentava que, contrariamente ao entendimento norte-americano, o emprego da força para a cobrança de dívidas era ilegítimo por ferir o princípio da igualdade jurídica entre os estados. A Venezuela, que havia cessado o pagamento de sua dívida pública, teve o seu litoral bloqueado. Além disso, sua frota marítima foi apreendida e os seus portos bombardeados pela Inglaterra, Alemanha e Itália com o consentimento expresso dos Estados Unidos. Na América do Sul, a condenação veemente da Argentina não encontrou o mesmo eco no Rio de Janeiro, onde Rio Branco preferiu adotar o silêncio oficial.

4 Oscar Camilión, *Memorias políticas, de Frondizi a Menem (1956-1996)*, Buenos Aires: Planeta, 1999.

5 Oscar Camilión, *Op. Cit.*, p. 70-76.

6 O sistema de Uruguaiana foi composto pelo Convênio de Amizade e Consulta, pela Declaração Conjunta, pela Declaração Econômica e pela Declaração sobre Intercâmbio Cultural que Frondizi e Jânio Quadros assinaram em seu encontro naquela cidade fronteiriça entre 20 e 22 de abril de 1961 e pela Declaração Conjunta, o Tratado de Extradição e pela Convenção sobre Assistência Judiciária Gratuita que San Tiago Dantas assinou em Buenos Aires com Miguel Cárcano em novembro do mesmo ano. Os instrumentos assinados por Frondizi e Quadros não foram ratificados pelo legislativo argentino em 1962.

8 "El desarrollo es posible", Clarin, 17 de fevereiro de 1971. Neste artigo, Camilión defende a noção de que o Brasil oferece à Argentina a lição de que é viável desenvolver um território continental mediante uma política concertada para esse fim.

9 Oscar Camilión, "La relación argentino-brasileña en el mundo actual", *Temas Militares*, Buenos Aires, janeiro-fevereiro, 1967.

10 Estas idéias aparecem em Oscar Camilión, "Relaciones Argentino-Brasileñas", *Estratégia*, año 4, número 21, marzo/abril, 1973, pp. 43-48 e seriam reproduzidas dias depois no editorial do *Clarin* de 22 de março do mesmo ano.

11 Oscar Camilión, "As relações entre o Brasil e a Argentina no mundo atual", *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 45/46, março/junho,1969, pp. 26-44.

12 Ministério das Relações Exteriores (MRE), "Pedido de agrément para novo Embaixador da Argentina. Oscar Camilión", *Informação para o Senhor Presidente da República*, número 164, sem data, Acervo Azeredo da Silveira, CPDOC/FGV.

13 A literatura sobre as negociações de Itaipu é rica. Apenas a título de exemplificação, sugerem-se duas obras: Maria Regina Soares de Lima, *The political economy of Brazilian foreign policy: nuclear policy, trade and Itaipu*, PhD thesis, Vanderbilt University, 1986 e Juan Archibaldo Lanús, *De Chapultepec al Beagle, política exterior argentina: 1945-1980*, 2ª ed., Emecé, Buenos Aires, 2000.

14 Ministério das Relações Exteriores (MRE), "Pedido de agrément. Embaixador da Argentina", *Informação para o Senhor Presidente da República*, número 163, 14 de maio, secreto-exclusivo. Acervo Azeredo da Silveira, CPDOC/FGV.

15 Ver Antônio Francisco Azeredo da Silveira, *Depoimento (1979, 1980, 1982)*, Rio de Janeiro, CPDOC, 2000. 22 cassetes sonoros (20H55min.). Entrevista realizada por Mônica Hirst e Maria Regina Soares. Especialmente, recomendam-se as fitas de número 1, 2, 3, 4, 7, 11, 12, 13, 14 e 15.

[16] *Informe para o Senhor Presidente da República*, n. 163, supra-citado.

[17] Oscar Camilión, *Memórias*..., Op. Cit., p. 190-192 e 196.

[18] *Depoimento*, 15/05/79, fita n. 3, lado B.

[19] Oscar Camilión, *Memórias política:, de Frondizi a Menem (1956-1996)*. Buenos Aires: Planeta, 1999.

[20] *Depoimento*, fita n. 4, lado A.

[21] Estado de São Paulo, *Geisel: alarde não ajuda diplomacia*, 11 de maio de 1977.

[22] Ver Oscar Camilión, *Memórias política:, de Frondizi a Menem (1956-1996)*. Buenos Aires: Planeta, 1999.

[23] Oscar Camilión, *Memórias*..., pp. 205-208.

[24] Oscar Camilión, *Memórias*..., pp. 266-270.

[25] Sobre a política exterior de Menem ver Amado Luiz Cervo, *A política exterior da Argentina: 1945-2000*, in Samuel Pinheiro Guimarães (org.), *Argentina: visões brasileiras*, IPRI, CAPES, 2001.

[26] Uma excelente visão da participação extraterritorial do terrorismo de estado argentino estã em Ariel C. Armony, *La Argentina, los Estados Unidos y la cruzada anticomunista en América Central*, Quilmes, 1994.

[27] Daniel Santoro, *Operación Condor II: la história secreta del misil que desactivó Menem*, Ediciones Letra Buena, 1991.

[28] Ver Pedro Motta Pinto Coelho, "Observações sobre a visão argentina da política internacional de 1945 até hoje", in Pinheiro Guimarâes, *Op. Cit.*, pp.181-183.

UNIÃO EUROPÉIA E MERCOSUL: SUPRANACIONALIDADE VERSUS INTERGOVERNABILIDADE

Resumo

O artigo procura estabelecer um paralelo entre os processos de integração do Mercosul e da União Européia segundo a perspectiva da institucionalização. Assim, enquanto no caso da União Européia a criação de um ente supranacional tem proporcionado um adensamento no processo de integração, no caso do Mercosul a horizontalização permite a garantia total dos interesses dos Estados. Conclui-se dessa forma que para cada caso há um modelo ideal de integração que pode divergir dos demais devido às características singulares dos agrupamentos.

Abstract

This article compares the integration processes of Mercosur and European Union, taking the institutionalization process as an underlying start. In that sense, whereas the European Union example has been deepened the process of integration through the creation of supranational institutions, Mercosur's horizontal relationship between its members assure utter prevalence of particular national interests. One could conclude that in each case there is an ideal model that fits into each bloc's particular characteristics.

Eduardo Biacchi Gomes*

1. Introdução

Visando uma melhor inserção competitiva na ordem econômica mundial, os Estados procuram reunir-se em blocos econômicos, nos quais mutuamente se concedem vantagens e defendem interesses comuns.[1] Em um processo de integração, muitas vezes, é difícil conciliar o interesse das partes. As soluções econômicas são buscadas através das mais variadas formas: zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum; e para solucionar controvérsias recorre-se a tribunais permanentes ou *ad hoc*, a sistemas jurisdicionais ou diplomáticos, que variam segundo os ideais de cada processo integracionista.

Neste momento de globalização intensa, de crise econômico-financeira mundial que se reflete intensamente em nosso país e no Mercosul, quando se discute a entrada do Brasil na ALCA, é interessante conhecer dois expressivos exemplos de integração econômica: o Mercosul, com suas desigualdades não só culturais, mas sociais, políticas e econômicas, que atravessa sérias dificuldades e ao qual estamos diretamente ligados, e a União Européia, que superou graves aspectos da vida política, econômica e social depois das duas guerras

* Advogado, professor de Direito da PUC/PR e mestre e doutorando pela mesma Instituição.

mundiais e alcança hoje a colaboração entre os Estados, expande sua produção, democratiza o bem-estar social e estreita os laços de amizade entre os vários povos que a integram.

2. União Européia: Suprancionalidade

2.1. Direito Comunitário e Características

O Direito Comunitário europeu é um sistema jurídico *sui generis*, que não se confunde nem com o direito interno dos Estados que compõem a Comunidade européia, pois suas normas são editadas por órgãos comunitários e têm aplicabilidade imediata na ordem jurídica interna de cada um desses países; tampouco se confunde com o Direito Internacional Público, pois a aplicação de suas normas se rege por princípios próprios.

Assim, esse direito constitui um novo sistema jurídico, distinto de qualquer outro existente, desenvolvido a partir dos tratados institutivos da União Européia, que se adaptaram às necessidades do bloco econômico com regras, princípios e procedimentos próprios. Sua aplicabilidade foi fruto de longa construção jurisprudencial do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias (TJCE).

Para alguns doutrinadores do Direito Comunitário seria um sistema jurídico em “estágio superior da evolução do Direito Internacional Público”, como assevera Fausto de Quadros,[2] pois tem como fonte primária seus tratados constitutivos, que são instrumentos internacionais do Direito Internacional Público.

Os órgãos da União Européia têm autonomia de competências e funções na defesa dos interesses da Comunidade, como é o caso da Comissão e do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias. As normas produzidas por seus órgãos, as chamadas “fontes secundárias”, têm aplicabilidade direta nos ordenamentos jurídicos dos Estados membros, gerando direitos e obrigações para os cidadãos comunitários.

O ordenamento jurídico comunitário europeu tem existência autônoma em relação às ordens jurídicas internas dos Estados membros, autonomia essa decorrente dos próprios dispositivos constitucionais dos Estados, que consentiram em delegar determinadas competências soberanas aos órgãos comunitários.

A Constituição da República Federal da Alemanha representa, de forma mais clara, a política dos Estados membros da União Européia de fundamentar a construção do processo de integração nos seus ordenamentos constitucionais, pois prevê expressamente, como política nacional, a construção de uma Europa integrada, fundamentada no respeito aos direitos humanos, nos princípios democráticos do

direito, sociais e federativos, bem como no princípio da subsidiariedade, possibilitando a delegação de competências soberanas.[3]

Nas palavras de Jorge Fontoura, o Direito Comunitário "Não seria, como poderíamos imaginar, em princípio, direito novo, matéria dotada de autonomia científica, nem Direito Internacional, nem direito interno, mas *tertium genus*, homogêneo e diferenciado de todo o conhecimento jurídico pré-existente"[4], afirmando o autor que para conhecer o Direito Comunitário devem ser analisadas suas fontes jurídicas, características e princípios de funcionamento. Todavia não se pode olvidar que, independentemente da origem do Direito Comunitário, este tem como base os tratados fundacionais da União Européia, que são atos originários do Direito Internacional Público e que regulamentam o funcionamento do mercado comum, razão pela qual se pode afirmar que o Direito Comunitário, mesmo sendo autônomo em relação ao Direito Internacional e ao nacional, dele deriva.

2.2. Supranacionalidade e Delegação de Competências

Um dos principais suportes do Direito Comunitário é o instituto da supranacionalidade, que contribuiu decisivamente para a consolidação dos objetivos da União Européia, possibilitando o desenvolvimento de políticas comunitárias compatíveis com a legislação dos Estados membros e uniformidade na tomada de decisões, com base no primado e na aplicabilidade direta das normas comunitárias. Além disso, a supranacionalidade dá condições para que as normas produzidas pelos órgãos comunitários possam ser aplicadas de forma homogênea e imediata no ordenamento jurídico dos Estados membros.

O conceito de supranacionalidade não está expresso no Tratado da Comunidade Européia, mas nasceu juntamente com a criação da CECA (Comunidade do Carvão e do Aço), através do Tratado de Paris. Nesse documento, no artigo 9.º,[5] utilizou-se pela primeira vez o termo "supranacionalidade" e se reconheceu a existência de um poder superior ao das autoridades nacionais dos Estados membros, a chamada Alta Autoridade, que desempenhava as funções de "vigiar o funcionamento de todo o regime. Esta entidade seria composta por personalidades independentes e a sua presidência assegurada por uma personalidade designada por comum acordo dos governos dos países sendo as suas decisões obrigatórias para os Estados membros"[6].

Foi esse artigo 9.º que criou a Alta Autoridade, nela se reconhecendo pela primeira vez no âmbito do Direito Comunitário uma entidade em posição hierárquica superior à dos órgãos nacionais, com poderes para emitir decisões obrigatórias aos Estados. A criação desse órgão supranacional através da assinatura do Tratado de Paris só foi

possível pela vontade soberana dos Estados membros, que lhe delegaram determinadas competências até então reservadas às autoridades nacionais.

A supranacionalidade, instituto peculiar do Direito Comunitário, permite eficaz aplicação e interpretação de suas normas. Seu conceito foi sendo construído mediante a interpretação desse direito pelos tribunais nacionais dos Estados membros da União Européia e pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Européias; agregando-se a essa noção os princípios da aplicabilidade e do efeito direto, da primazia do Direito Comunitário e da uniformidade na interpretação e aplicação das normas comunitárias.

O sistema da supranacionalidade é composto das seguintes características: “I – La creación de organismos diferenciados de los estatales, a los cuales los proprios Estados y por voluntad soberana le transfieren diferentes cuotas de competencias y facultades que antes eran ejercidas en forma autónoma por cada país en particular, y que ahora en virtud de tal transformación passan a ser desarolladas, algunas de ellas en forma exclusiva por las nuevas instituiciones y otras, en forma concurrente com los estados. [...] IV – En estos *entes supranacionales* debe quedar representado el interés de la comunidad [...]”.[7]

Noção intrínseca ao conceito de supranacionalidade é a de delegação de poderes ou de competências soberanas, pela qual os Estados membros, livremente e por um ato de soberania, delegam aos órgãos comunitários poderes constitucionais para legislar sobre determinada matéria.[8]

Indubitavelmente, o instituto da supranacionalidade contribuiu decisivamente para o desenvolvimento do Direito Comunitário europeu, cuja evolução ainda continua, através da aplicação de políticas comunitárias previstas nos próprios tratados institucionais, como são, por exemplo, as de segurança social. Mas continua principalmente através da política monetária, com a criação do “euro”, decisão essa que causa perplexidade mesmo entre os Estados membros, pela ousadia da adoção da moeda única pelo bloco econômico.

Supranacionalidade traz a exata noção do mecanismo de delegação dos poderes soberanos e do exercício de tais poderes pelos órgãos comunitários como entidades situadas em grau de hierarquia superior ao dos Estados membros. Esclarece João Mota de Campos, citando R. Schuman:

> “... a supranacionalidade situa-se a meio caminho entre, por um lado, o individualismo internacional ¾ que considera intangível a soberania nacional e não aceita outras limitações desta soberania que não as resultantes de obrigações consensuais, ocasionais e revogáveis ¾ , e, por outro, a federação de Estados subordinados a um super-Estado, dotado de soberania territorial própria”.[9]

Antônio Fernando Dias Teixeira, ao analisar o conceito de supranacionalidade, prefere enfocar suas principais características e elementos formadores, resumidos em três: “a transferência de poderes e competências soberanas dos Estados membros para os órgãos da Comunidade (elemento-causa e característico distintivo); — a regra da maioria no processo da tomada de decisões dos órgãos comunitários; (elemento-efeito adjuvante) — a primazia das normas do Direito Comunitário originário e derivado (elemento efeito-adjuvante)”[10] .

Sintetiza o autor a forma pela qual as instituições comunitárias são investidas de competência para exercer as funções delegadas pelos Estados membros, a maneira de tomada das decisões no âmbito comunitário e a primazia do Direito Comunitário: “(...)fenômeno político, traduz-se na deslocação dos centros de decisão dos Estados-Nações para o ente supranacional, por um lado, e no processo de tomada de decisões adotado pelo ente supranacional (*decision making*), por outro lado, como resultado da ‘transferência’ de competências, tradicionalmente cometidas aos Estados, para a organização supranacional”[11] .

Ao tratar da supranacionalidade e da existência de um ordenamento jurídico capaz de sobrepor-se aos ordenamentos jurídicos nacionais, é importante enfocar a origem do conceito, que se traduz na delegação de poderes soberanos. A obscuridade da terminologia decorre tanto da doutrina como dos próprios tratados fundacionais da União Européia, em que o conceito aparece de forma indireta, como no artigo 213 do Tratado de Amsterdã.[12]

O adjetivo “supranacional” ¾ “*überstaalish*” em alemão, que se traduz facilmente por “sobreestatal”, “hierarquicamente superior ao poder estatal” ¾ apareceu no artigo 9.º do Tratado de Paris.[13] O que caracteriza o instituto da supranacionalidade é a autonomia e independência que confere aos órgãos comunitários em relação aos Estados membros, pois o fato de situar-se hierarquicamente entre as ordens jurídicas nacionais e internacionais garante-lhe o primado sobre as legislações dos Estados.

Com a supranacionalidade, o poder deverá ser exercido segundo os interesses da própria União Européia, pois a delegação de competências soberanas autoriza procedimentos comuns para aproveitar a todos os Estados membros, os quais estão subordinados hierarquicamente às instituições comunitárias.

Fausto de Quadros entende que supranacionalidade importa na “delegação” de poderes soberanos, posicionamento que aqui se comunga, pois no estágio atual da União Européia não se pode cogitar em “transferência definitiva de competências soberanas”,[14] a qual somente ocorre nos modelos federativos, em que a entidade exerce efetivamente o poder soberano em nome dos demais Estados, elemento esse que não está presente no estágio atual do bloco europeu.

Em realidade, no instituto da delegação de poderes ou de competências constitucionais os Estados membros os conservam *originariamente*, mas os transferem *temporariamente* aos organismos supranacionais, e durante o período em que perdurar a delegação se abstêm de legislar sobre as matérias correspondentes. Diversamente, a transferência de poderes constitucionais ocorre de forma definitiva, não mais podendo os Estados exercê-los. O instituto é peculiar na formação de novos Estados.

Em relação à União Européia, o fundamento da delegação de poderes está nos próprios tratados fundacionais e nas Constituições dos Estados membros ao consentirem na existência de uma ordem supranacional sobre seu ordenamento jurídico interno.

A delegação de competências constitucionais decorre, pois, de um ato soberano dos Estados, pois livremente e com fundamento em seus ordenamentos jurídicos delegam poderes aos organismos comunitários, podendo a qualquer tempo retomá-los, como na hipótese de dissolução da União Européia.

Segundo Fausto de Quadros, "a relação jurídica que intercede entre os Estados membros e as Comunidades é uma relação de delegação. [...] com o entendimento de que os Estados membros não podem, enquanto durar a delegação, exercer os poderes que confiaram às comunidades, mas não perdem a titularidade, a raiz, desses poderes e, conseqüentemente, conservam o direito de em qualquer altura, e por si só, isto é, sem a possibilidade de as Comunidades a isso se oporem, revogar a delegação e, por via disso, recuperar o pleno exercício dos poderes de delegação. [...] Nós entendemos que se encontra consagrada nos tratados institutivos a possibilidade de os Estados membros os ab-rogarem e, desse modo, dissolverem as Comunidades, façam-no através de um *actus contrarius*, isto é um acordo unânime que vise exclusivamente a extinção dos tratados institutivos, ou através duma *novatio*, quer dizer, da conclusão de novo ou novos tratados que regulem o mesmo domínio material de maneira incompatível com os tratados comunitários" [15].

Pode-se concluir o tema referente à delegação de poderes soberanos, partilhando a opinião de João Mota de Campos de que no âmbito da União Européia não existe soberania comunitária, pois sua ordem jurídica, não obstante ser autônoma em relação ao direito nacional dos Estados membros, tem seu fundamento nesses próprios ordenamentos jurídicos mediante o instituto da delegação de poderes, conservando os Estados todos os seus poderes soberanos.[16]

A supranacionalidade, agregada à delegação de poderes soberanos e ao princípio do primado da uniformidade na interpretação da aplicabilidade e dos efeitos diretos das normas comunitárias, compõe o denominado Direito Comunitário, entendido como ordenamento jurídico derivado do Direito Internacional, mas em estágio superior,

independente das ordens jurídicas nacionais, capaz de sobrepor-se a elas.

O desenvolvimento do Direito Comunitário ocorreu graças ao papel preponderante do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, que atua de forma decisiva na sua construção, com julgados através dos quais confirma a autonomia desse direito, sua aplicabilidade e efeito direto e possibilita uniformidade na interpretação jurisprudencial e na aplicação das normas comunitárias.

É importante destacar a suposta "relativização do conceito de soberania" no âmbito comunitário europeu, pois para muitos a supranacionalidade e a delegação de competências soberanas acarretariam a renúncia dos poderes pelos Estados membros.

Através do instituto da delegação de poderes constitucionais e da supranacionalidade, os Estados membros têm condicionado o seu poder de atuação sobre determinadas matérias, tornando-se meros destinatários das políticas comunitárias.

Importa questionar se tais condicionamentos poderiam acarretar limitação ou perda do poder soberano aos Estados ou se decorreriam da sua competência soberana para assinar e ratificar tratados internacionais e conseqüentemente obrigar-se a cumprir compromissos livremente assumidos internacionalmente.

Para melhor análise da questão, é importante ter clareza sobre o conceito de soberania à luz do Direito Internacional Público.

O conceito de soberania, em decorrência da nova ordem mundial e da formação dos processos de integração, encontra-se relativizado, não mais se admitindo a existência de uma soberania absoluta e irrestrita, em decorrência da necessidade que têm os Estados de promover em conjunto determinadas políticas exigidas pela nova ordem mundial.

A relativização do conceito da soberania não é construção jurídica atual, pois mesmo no início do século estudiosos já admitiam a limitação da soberania em favor da ordem internacional, fundamentados na "igualdade jurídica dos Estados" e na unidade entre Direito Internacional Público e direito nacional.[17]

Segundo aponta Nelson Ferreira da Luz, "Ao conceito clássico da soberania absoluta e ilimitada, vasado na expressão do 'summum imperium' de doutrina Hobbesiana, opõe-se a conceituação moderna de soberania limitada, o supremo grau de poder condicionado às modificações espacio-temporais da consciência jurídica, visando inatingível solução para uma das múltiplas facetas da humana contingência"[18] .

Com o advento da globalização e seus efeitos, é imperioso rever juridicamente o conceito de soberania, considerada até aqui como intocável, absoluta, imutável e incondicionada, superior a qualquer outro poder. Para muitos autores, [19] deve ser reformulado, porque a realidade mundial demonstra que os Estados contemporâneos

não adotam políticas isoladas, agindo muitas vezes em conjunto, através dos blocos econômicos.

O conceito de soberania absoluta e incondicionada tem origem na Idade Média, advém do feudalismo, que a via como “la función de regir al Estado, ejercida por el poder público dentro de su respectivo territorio y con exclusión, en principio de cualquier otro poder”[20] . Com o advento da monarquia, a noção de poder soberano é transferida à figura dos monarcas, que representavam em sentido amplo o próprio Estado, cujo conceito se traduz nas monarquias absolutas:

> “En Francia, desde que al decaer el feudalismo empezó a afirmarse la monarquía, se daba el nombre del soberano (del latín superanus que quiere decir sobre todos) a la autoridad suprema que, en el orden político o en cualquier otro, regía sin admitir otra superior. En la segunda mitad del siglo XV, el Rey Luis XI centralizó el poder en su persona. La noción de propriedad (dominium) y de la soberanía (imperium) se confundían en un solo titular, que era el monarca. Así, la soberania en cabeza del monarca era “absoluta e indivisible”, lo que dotaba al Estado de una verdadera impermeabilidad frente a cualquier cuerpo extraño que pudiera afectarlo”.[21]

A noção de soberania como poder uno e incondicionado ainda prevaleceu na Europa até a Segunda Guerra Mundial, quando passou a haver certa limitação aos poderes soberanos dos Estados, principalmente com a formação de organismos internacionais, como a ONU, a OTAN, a OEA, que passaram a fixar políticas em conjunto com a finalidade de “vigiar” a manutenção da paz mundial, ingerindo-se na ordem interna dos Estados. Concomitantemente, para controlar o comércio mundial, surge o GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), mais tarde substituído pela OMC (Organização Mundial do Comércio); na área do Direito do Trabalho surge a OIT (Organização Internacional do Trabalho). Tais organizações influem decisivamente nas políticas comerciais e sociais dos Estados que as integram.

> A compreensão da soberania como sujeito jurídico, sujeito à reformulação, em lugar do dogma político intocável, é decisiva para situar a questão de modo mais adequado, na medida em que nos leva a rejeitar o caráter absoluto da soberania, em favor de noção, cujo conteúdo e exercício são determinados por normas jurídicas. Assim, seja com o advento da Sociedade das Nações [...] o advento da sua sucessora, a ONU, ou a criação de blocos regionais integrados [...] não acarreta a supressão da soberania, mas a reestruturação de sua definição.[22]

A limitação ao poder soberano é livremente consentida pelos Estados como forma de compartilhar das políticas internacionais, firmando compromissos e tratados

cuja observância está fundada nos princípios que regem o Direito Internacional Público ou, internamente às comunidades, nos princípios da aplicabilidade direta e primazia desse direito sobre as normas nacionais dos Estados membros.

Jorge Miranda entende que soberania já não pode ser enfocada à luz dos conceitos que tinha no século XVII, pois

> "hoje a soberania não pode mais ser entendida como antes; no entanto, a soberania ainda tem aquilo que podemos chamar de conteúdo essencial, a soberania de um Estado consiste num certo conjunto de faculdades e principalmente num certo conjunto de meios para o exercício dessas faculdades e, por outro lado, o Estado soberano aparece em igualdade com os demais Estados na vida internacional, pelo menos em igualdade jurídica, prevalece a idéia de igualdade".[23]

2.3. Competências Exclusivas e Concorrentes

As competências dos órgãos comunitários ¾ exclusivas e concorrentes ¾ estão previstas no TCE (Tratado da Comunidade Européia). Através dessa sistemática, os Estados, mediante o instituto da delegação de poderes soberanos, transferem temporariamente para a Comunidade poderes para legislar sobre determinadas matérias, as quais serão aplicadas diretamente nos ordenamentos jurídicos internos dos Estados. Somente a União Européia poderá legislar sobre competência exclusiva.

Diversamente, no sistema de competências concorrentes, incumbirá ao Estado legislar, concorrentemente, nas matérias que já tenham sido regulamentadas pela União Européia. Vige na União Européia um sistema de repartição de competências, visando o desenvolvimento harmônico do Direito Comunitário, prevenindo assim eventual conflito entre as leis nacionais e as comunitárias, com base no primado do Direito Internacional sobre as legislações nacionais.

A atribuição de competências em favor da União Européia é definida pelos próprios tratados institucionais (TCE, art. 5.º): "A Comunidade actuará nos limites e atribuições que lhe são conferidas e dos objectivos que lhe são cometidos pelo presente Tratado". É a chamada "competência por atribuição".

Em relação à competência exclusiva, esclarece Patrícia Luiza Kegel:

> "... os Estados não podem mais atuar de forma independente das medidas tomadas pela Comunidade. Sua distinção de outros tipos de competência possui conseqüências jurídicas importantes, porque o art. 3B TCE[24] deixa expressamente por último o recurso ao princípio da subsidiariedade. São exemplos da competência comunitária exclusiva a Tarifa Aduaneira Comum (TCE, art. 28[25]), o transporte internacional da Comunidade (TCE, art. 75,1, "a"[26]) e a política comercial comum (TCE, art. 113[27])".[28]

Na competência concorrente ou cumulativa, que, segundo a autora, é a mais utilizada,

> "Os Estados são competentes apenas na medida e extensão em que a Comunidade tenha legislado a respeito, ou seja, o ato jurídico comunitário que regulamenta determinada matéria estabelece também os limites dentro dos quais o Estado podem atuar. Se a Comunidade legislou exaustivamente sobre determinado assunto, não caberá mais aos Estados editar qualquer norma a respeito. São exemplos a política agrícola comum (TCE, arts. 38 e sgts.[29]), [...] e a proteção ambiental (TCE, art. 130r e sgts[30])".[31]

Com a finalidade de "equilibrar" o poder de atuação da União Européia, a fim de que não haja conflito com os Estados membros, isto é, para que haja harmonia entre a ordem jurídica comunitária e a internacional, visando atender aos interesses comunitários, o TCE fixou os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

2.4. Princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade

Fundamentada nos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, a Comunidade poderá atuar nas questões de competência concorrente quando os atos produzidos pelos Estados membros não forem suficientes para alcançar a sua finalidade. Essa atuação deverá ser proporcional ao fim pretendido.[32] Fausto de Quadros esclarece:

> "No seu par. 1 ele enuncia o princípio da competência por atribuição (competência concorrente), segundo o qual a Comunidade só pode actuar nos limites das atribuições que, explícita ou implicitamente, lhe são conferidas [...] No par. 2 ele reforça essa restrição das atribuições da Comunidade através do princípio da subsidiariedade. Isto é, mesmo actuando dentro da competência por atribuição, a Comunidade deve respeitar o princípio da subsidiariedade. Por fim, no par. 3, aquele artigo 3-B enuncia a terceira restrição às atribuições da Comunidade, através do princípio da proporcionalidade. Ou seja, mesmo após estarem determinadas as atribuições da Comunidade através dos princípios da competência por atribuição e da subsidiariedade, ela só poderá exercer essas atribuições se isso lhe for permitido pelo princípio da proporcionalidade".[33]

Os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade estão previstos no artigo 5.º do TCE[34] e servem como divisor de águas entre a competência dos Estados e da Comunidade. Esta somente poderá atuar quando as políticas fixadas pelos Estados

forem insuficientes para atingir os objetivos comunitários (princípio da subsidiariedade); por outro lado, essa atuação deve estar adstrita aos limites necessários para que a Comunidade possa atingir os objetivos perseguidos (princípio da proporcionalidade).[35]

Segundo esclarece Quadros, no âmbito comunitário existe uma presunção de "suficiência por parte dos Estados", incumbindo à União Européia atuar somente se determinado Estado membro não cumprir os objetivos comunitários, devendo o ato comunitário ser previamente justificado e fundamentado.[36] Esclarece ainda o autor as formas de controle jurisdicional do princípio da subsidiariedade: "Por isso, a aplicação daquele princípio vai ficar sujeita ao controlo dos dois Tribunais Comunitários", controle que poderá ser realizado através das ações judiciais previstas no TCE.[37]

José Alfredo de Oliveira Baracho define subsidiariedade como um sistema em que "Os Estados membros confiam às instituições comuns, nos termos do princípio da subsidiariedade, as competências necessárias para manter as tarefas que podem realiza, de maneira mais satisfatória do que os estados isoladamente [...] A comunidade não atua apenas para executar as tarefas que lhe são confiadas pelos tratados, na realização dos objetivos definidos por eles. Quando as competências não são exclusivamente, ou por complementaridade, devolvidas à Comunidade, ela em sua forma de atuação, age na medida em que a realização de seus objetivos exige intervenção, porque suas dimensões ou seus efeitos ultrapassam as fronteiras dos estados-membros. Por essa razão, as tarefas podem ser empreendidas de maneira mais eficaz, pela própria comunidade, em lugar dos estados atuando separadamente".[38]

Não se pode dissociar do princípio da subsidiariedade o da proporcionalidade, que condiciona a atuação e intervenção da Comunidade em matéria de competência concorrente: quando o Estado não atende com suas medidas ao interesse comunitário, a Comunidade exerce sua competência nos limites estritamente necessários para alcançar o fim perseguido.

Na ordem jurídica comunitária existem, ainda, outros princípios resultantes da construção jurisprudencial do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, que lhe permitem agir em harmonia com os sistemas jurídicos nacionais.

2.5. Forma de Tomada das Decisões

O TCE estabelece que as decisões em relação às políticas comunitárias são tomadas através de *maioria simples*, de *maioria qualificada*, de *maioria absoluta* e por *unanimidade*. Vide, por exemplo, o disposto no artigo 7.º do Tratado da União Européia, que dispõe que o Conselho, reunido em sua composição pelos Chefes de Estado ou de

Governo, *à unanimidade e mediante a proposta de um terço* dos Estados-membros, poderá constatar a violação grave e persistente de um Estado, em relação aos princípios basilares da UE.[39]

Por *maioria qualificada*, o Conselho poderá substituir as organizações nacionais de mercado (organização comum de mercados agrícolas) (TCE, art. 37, § 3.º – política agrícola comum); decidir sobre o direito de livre circulação de trabalhadores e, conseqüentemente, sobre o direito de livre estabelecimento (TCE, art. 45); adotar políticas sobre a livre concorrência de mercado (TCE, arts. 81 e 82).

Outras matérias, como a harmonização de legislações, poderão ser deliberadas por *unanimidade* do Conselho, (TCE art. 94). Também pelo critério da unanimidade o Conselho, em questões de política econômica, poderá adotar medidas excepcionais de incentivo a certos produtos.

Por *maioria simples*, podem-se citar os procedimentos do Parlamento Europeu em relação a recomendações aos governos dos Estados membros sobre a observância das normas comunitárias, segundo o disposto em suas constituições nacionais (TCE, art. 190.4).

As decisões do Parlamento Europeu, em geral, são adotadas *por maioria absoluta* dos votos emitidos (TCE, art.198).

Finalmente, é importante destacar que, em relação ao sistema de maioria qualificada, o TCE, através do artigo 205 e parágrafos, criou um sistema peculiar, que impede que os Estados membros detentores de maior número de votos possam adotar medidas segundo os seus próprios interesses, pois de uma forma ou de outra necessitarão dos votos dos Estados detentores de menor número de votos na União Européia.

3. Mercosul: INTERGOVERNABILIDADE

3.1. Descentralização da sociedade internacional

O Direito da Integração pode ser definido como o ramo do Direito Internacional Público que trata dos mecanismos de formação dos blocos econômicos entre os países.

O ideal integracionista está previsto no preâmbulo do Tratado de Assunção, que expressa a vontade dos Estados partes de integrar-se, como a melhor maneira de se inserirem no mercado mundial e de aprofundarem suas relações também em outras áreas, além da comercial.[40]

Distinta é a natureza jurídica do Direito Comunitário e do Direito Internacional Público. Carmem Lúcia Antunes ROCHA explica a diferença entre Direito Comunitário

e Direito da Integração[41] : "Aquele [o Direito Comunitário] tem natureza, fonte, objeto e características diversas do Direito Internacional". Entende-se que, não obstante as características serem diversas por se tratar de um ordenamento jurídico próprio, o Direito Comunitário tem sua origem no Direito Internacional Público,

> "porque próprio de uma Comunidade de Estados que afirmam um elo formador de uma composição política supra-estatal porém não estranha ao Estado. Já o denominado direito da integração é, reafirme-se, o conjunto das normas de Direito Internacional formuladas e aplicáveis no processo de integração dos Estados conformadores de uma pessoa jurídica de Direito Internacional derivada da integração das partes e que são recepcionadas no ordenamento interno".[42]

Objetivamente, a diferença primordial entre o modelo integracionista da União Européia e o do Mercosul está no instituto da supranacionalidade, que é condição para a existência da UE, pois permite que as políticas sejam fixadas segundo os interesses da Comunidade e que suas instituições atuem com autonomia na defesa desses interesses; enquanto no Mercosul vigora o sistema da intergovernabilidade, em que os procedimentos de funcionamento do bloco econômico são regidos pelos princípios do Direito Internacional Público.

As características do Mercosul podem ser traduzidas nos seguintes elementos: a) tomada de decisões por consenso e com a presença de todos os membros; b) inexistência de vinculação direta entre os Estados e as decisões e normas produzidas pelos órgãos do Mercosul; c) conservação pelos Estados de todas as suas prerrogativas constitucionais; d) subordinação da eficácia das normas internacionais ao ordenamento interno dos Estados, bem como ao posicionamento constitucional de cada país em relação ao mecanismo de recepção dessas normas e de seu posicionamento hierárquico em face das leis internas (monismo *versus* dualismo).[43]

Os blocos econômicos regidos pelos princípios do Direito Internacional clássico carecem de mecanismos e institutos jurídicos próprios capazes de assegurar a primazia e a aplicabilidade direta das normas produzidas por suas instituições, pois os Estados que os integram não consentem, em decorrência do conceito de soberania, delegar poderes a entidades de natureza supranacional. É o caso do Mercosul. Assim a aplicabilidade de normas comuns aos Estados partes fica condicionada aos mecanismos internos de recepção previstos na Constituição de cada país.[44]

Como não há nesses blocos econômicos nenhum instrumento de caráter sancionador capaz de obrigar os Estados a cumprir as determinações exaradas pelas instituições coletivas, pois são elas carentes de auto-executoriedade, sua aplicabilidade fica condicionada à soberania do Estado. Este, entretanto, é passível de

responsabilização internacional, através de procedimentos clássicos do Direito Internacional Público, como a aplicação de medidas compensatórias de efeito equivalente ou mesmo a denúncia do Tratado.

3.2 . Coercibilidade e Sanção: Princípios do Direito Internacional Público

A aplicação do Direito da Integração no Mercosul, diferentemente do que ocorre com o Direito Comunitário europeu, é pautada pelos princípios gerais do Direito Internacional Público, inexistindo qualquer delegação de poderes a órgãos comunitários, mesmo porque o Mercosul, como anteriormente asseverado, é um bloco econômico sem nenhuma característica de supranacionalidade.

Muito se tem discutido no âmbito do Mercosul o instituto da supranacionalidade, que encontra óbices de natureza constitucional por parte dos Estados que compõem o bloco, pois, como se sabe através da experiência européia, a admissão de uma ordem supranacional depende de expressa disposição constitucional.

Embora o escopo deste trabalho não seja enfocar a viabilidade da instituição da supranacionalidade no âmbito do Mercosul, é importante analisar, mesmo sucintamente, os textos constitucionais dos Estados partes que tratam da questão.

O Paraguai admite expressamente a existência de uma ordem supranacional, desde que em condições de igualdade com outros Estados, hipótese que está disposta no artigo 145 da Constituição paraguaia.[45] O texto constitucional, não obstante admitir uma ordem jurídica supranacional, não prevê de forma expressa a possibilidade de delegar poderes soberanos a organismos comunitários. Entende-se, contudo, que a delegação de poderes é corolário da própria supranacionalidade, ou seja, o instituto, para sua viabilidade, pressupõe a delegação de poderes.

A Constituição Federal argentina, nos mesmos moldes da paraguaia, aceita a existência de uma ordem supranacional, desde que observadas as condições de igualdade e reciprocidade com os outros Estados.[46] O texto prevê expressamente a possibilidade da delegação de poderes soberanos e jurisdição para as organizações supranacionais, elidindo assim qualquer dúvida de conteúdo sobre o alcance da norma constitucional.

A Constituição da República Oriental do Uruguai, não dispõe de forma expressa acerca da aplicabilidade da supranacionalidade e da delegação de poderes no seu ordenamento jurídico interno, mas acena com a possibilidade de o Estado uruguaio compor a formação de blocos econômicos.

Finalmente, a Constituição do Brasil, através do disposto no artigo 4.º, parágrafo único, regulamenta de forma vaga o objetivo de buscar a integração latino-americana

visando formar uma comunidade latino-americana de nações. Todavia no texto constitucional não se vislumbra nenhuma disposição expressa de admissibilidade do instituto da supranacionalidade e da delegação de poderes. O disposto no artigo 4.º, parágrafo único, em verdade, é uma norma de alcance geral que indica os objetivos referentes a uma integração latino-americana, sem contudo definir o modelo a seguir, demonstrando somente a vontade política do país de formar uma comunidade latino-americana de nações.

Outro não é o entendimento de Elizabeth Accioly de Almeida:

> "Entretanto, estamos longe, no que se refere à Constituição brasileira, promulgada em 05.10.99, no parágrafo único do artigo 4º. dispõe o seguinte: (...) Como se pode observar, não há previsão expressa para a participação do Brasil em organismos supranacionais. Também é verdade que, quando da promulgação da atual Carta Magna não se vislumbrava ainda o Mercosul, mas temos que reconhecer que se perdeu uma ótima oportunidade para definir, dentro da norma constitucional, pelo menos, as relações entre a normativa internacional e a interna, prevista na maioria das constituições modernas".[47]

Conforme se constata nesta breve análise dos ordenamentos jurídicos dos Estados partes que compõem o Mercosul em relação ao instituto da supranacionalidade, não há disposição constitucional unânime, razão pela qual mister se faz que o processo seja precedido de reforma na Constituição do Brasil e na do Uruguai, a fim de possibilitar a coexistência desse instituto com os seus ordenamentos jurídicos internos, principalmente no que diz respeito à delegação de poderes soberanos.

O funcionamento do Mercosul é regrado pelos princípios do Direito Internacional Público, com peculiaridades como a da inexistência de vinculação direta dos Estados às decisões e normas de direito derivado emanadas dos órgãos do Mercosul, por faltar a elas efetiva coercibilidade e sanção. As decisões no âmbito do bloco econômico são tomadas por consenso e com a presença de todos os associados, e a vigência das normas emanadas de seus órgãos é precedida da respectiva internalização na ordem jurídica dos Estados.

O mecanismo de tomada de decisões no âmbito do Mercosul, próprio das instituições regidas pelo Direito Internacional Público, está regulamentado pelo disposto no artigo 37 do Protocolo de Ouro Preto.[48] Nesse procedimento são preservados todos os poderes soberanos dos Estados, os quais atuam segundo os próprios interesses, resultando as decisões de uma espécie de "coordenação de entendimentos".

Sobre tais questões, o Direito Internacional Público estabelece dois princípios basilares que, teoricamente, vinculariam os Estados ao cumprimento das normas internacionais, quais sejam: reciprocidade e *pacta sunt servanda*. Esse último

> "autoriza os sujeitos da comunidade jurídica internacional a regular, através de tratados, a sua conduta recíproca, quer dizer, a conduta dos seus órgãos e súbditos em relação aos órgãos e súbditos dos outros. O processo consiste em que, através do expresso acordo de vontades dos órgãos de dois ou mais Estados, para tanto competentes, são criadas normas pelas quais são impostos deveres e conferidos direitos aos Estados contratantes".[49]

Assim, nas palavras de Hans Kelsen, como o Direito Internacional confere direitos e obrigações aos Estados, que são soberanos para assinar e ratificar os tratados internacionais, conseqüência lógica desse procedimento é que os Estados venham a observar os preceitos internacionais, não podendo invocar ordens de natureza interna para justificar sua inobservância.

O princípio *pacta sunt* servanda está previsto no texto da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados,[50] o que garante a sua aplicação aos tratados internacionais, entre eles os institutivos do Mercosul, vedando às partes invocar disposições do direito interno para justificar seu descumprimento, salvo se as normas internacionais vierem a contrariar os princípios internos de ordem pública.[51]

Através do princípio da reciprocidade, que visa harmonizar as relações entre os países, os direitos e obrigações assumidos por Estado integrante de um tratado internacional ou de um bloco econômico necessariamente deverão ser cumpridos pelos demais Estados signatários do instrumento.[52]

Conseqüência da aplicação desses princípios é a sujeição dos Estados, ao assinarem e ratificarem um tratado, ao cumprimento de suas normas, o que muitas vezes não é observado em virtude da falta de interesse dos mesmos Estados, que se aproveitam da falta de um maior poder de coerção e sanção do Direito Internacional Público.

Como forma de penalização pelo descumprimento das normas decorrentes de um tratado, o Estado infrator sujeitar-se-á às sanções estabelecidas no próprio instrumento internacional. No Mercosul há, por exemplo, a possibilidade de os demais Estados partes aplicarem ao infrator medidas compensatórias, como "a suspensão de concessões ou outras equivalentes, visando obter o seu cumprimento" [53].

A Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados também regulamenta a questão, possibilitando às partes, na hipótese de violação substancial às normas de um tratado multilateral, a sua suspensão ou a extinção dos seus efeitos em relação ao Estado infrator, atuando a penalidade como forma de obrigá-lo ao cumprimento das obrigações assumidas internacionalmente.[54] A essa possibilidade soma-se a de os demais Estados aplicarem ao Estado infrator as medidas de efeito equivalente.

Por exemplo, na hipótese de um Estado participante de um acordo comercial internacional restringir a entrada em seu mercado de determinados produtos dos demais Estados que integram o mesmo acordo, os prejudicados poderão tomar contra o infrator as mesmas medidas, como forma de compensar a infração cometida. As medidas de efeito equivalente encontram fundamento no próprio princípio da reciprocidade acima mencionado.

A própria Convenção de Viena sobre os Direitos dos Tratados menciona o conceito de *violação substancial de um tratado* (art. 60.3), capaz de justificar a aplicação das medidas sancionadoras: 3. Uma violação substancial de um tratado, para os fins deste artigo consiste: a) na rejeição do tratado, não autorizada pela presente Convenção; ou b)na violação de uma disposição essencial para a consecução do objeto ou da finalidade do tratado.

Como se vê, os princípios e procedimentos de aplicabilidade das normas do Mercosul não conferem maior garantia de efetividade em relação às penalidades que possam ser atribuídas ao Estado infrator, característica inerente aos blocos internacionais regidos pelas regras do Direito Internacional Público.

Considerando a abordagem já realizada até o presente momento, pode-se concluir que as normas das instituições do Mercosul carecem de efetiva coercibilidade e sanção, pois faltam-lhes os princípios do direito comunitário [55] condicionando a vigência delas ao disposto nos ordenamentos jurídicos internos dos Estados.

Assim ocorre quando a sociedade internacional é descentralizada; quando não existe um organismo internacional capaz de velar pela efetiva fiscalização da aplicabilidade das normas internacionais; quando falta um poder sancionador que obrigue os Estados ao cumprimento das normas internacionais. Esse posicionamento é mais bem esclarecido por J.F. Rezek:

> "A sociedade internacional, ao contrário do que sucede com as comunidades nacionais, é ainda hoje descentralizada. [...] No plano interno, a autoridade superior e o braço forte do Estado garantem a vigência da ordem jurídica, subordinando compulsoriamente as proposições minoritárias à vontade da maioria [...] No plano internacional não existe autoridade superior nem milícia permanente. Os Estados se organizam horizontalmente, e prontificam-se a proceder de acordo com normas jurídicas na exata medida em que estas tenham constituído objeto de seu consentimento".[56]

O mecanismo do Direito Internacional Público e conseqüentemente do próprio Mercosul é pautado pelo sistema de coordenação de soberanias, ou seja, os Estados negociam as regras que devem vigorar no bloco econômico, obrigando-se a elas na medida em que venham a atender aos interesses mútuos das partes.

No âmbito do Mercosul não existe uma autoridade dotada de poderes supranacionais, como o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias ou a própria Comissão, capaz de velar pela correta aplicabilidade das normas oriundas do bloco econômico, pois no caso sul-americano as suas instituições têm características intergovernamentais e não representam, efetivamente, os interesses do bloco econômico, que em verdade são os interesses dos próprios Estados partes.

Em decorrência de tais aspectos, indaga-se se seria correto afirmar que as normas oriundas dos órgãos do Mercosul carecem de coercibilidade e sanção, uma vez que se sujeitam aos mecanismos e procedimentos clássicos do Direito Internacional Público.

Não se pode esquecer que o Mercosul é regido pelas regras e procedimentos peculiares do Direito Internacional Público, e até o presente momento, a despeito de divergências comerciais havidas entre os parceiros, os instrumentos destinados a conciliar os interesses dos Estados têm, de certa forma, resultado em benefícios às partes.

A observância à aplicabilidade das normas do Mercosul por parte dos Estados decorre, antes de tudo, do próprio interesse dos seus associados na manutenção do funcionamento do bloco econômico e nos benefícios comerciais que revertem em seu favor.

Notória é a existência de mecanismos sancionadores no âmbito do Direito Internacional Público, capazes de obrigar o Estado infrator ao cumprimento das normas internacionais. Entretanto tais mecanismos, muitas vezes, carecem de efetiva coercibilidade, notadamente quando os interesses econômicos se sobrepõem aos interesses internacionais de um tratado. Esclarece Rezek:

> "Frente aos ilícitos em que o Estado acaso incorra, não é exato supor que inexista no Direito Internacional um sistema de sanções, em razão da falta de autoridade central provida de força física. Tudo quanto é certo é que, neste domínio, o sistema de sanções é ainda mais precário e deficiente que no interior da maioria dos países. A igualdade soberana entre todos os Estados é um postulado jurídico que ombreia, segundo notória reflexão de Paul Reuter, com sua desigualdade de fato: dificilmente se poderiam aplicar, hoje, sanções a qualquer daqueles cinco Estados que detêm o poder de veto no Conselho de Segurança da ONU, e em especial a qualquer das duas potências nucleares de primeira grandeza".[57]

3.3. Forma de tomada das Decisões no âmbito do Mercosul

Como não existe no âmbito no Mercosul uma autoridade central capaz de impor, unilateralmente, suas decisões aos Estados partes, estes as negociam

"horizontalmente", levando em consideração não só os seus interesses econômicos, políticos e sociais como países soberanos que são, mas também uma vontade política maior, qual seja, a evolução positiva do processo de integração. No Mercosul se pratica a chamada "coordenação de soberanias".

A natureza institucional dos órgãos do Mercosul, por si só, já demonstra o caráter da intergovernabilidade, aliás expressamente definido no artigo 2.º do Protocolo de Ouro Preto (1994)[58], pois, à exceção da Secretaria Administrativa do Mercosul, sediada em Montevidéu, Uruguai, que tem corpo próprio de funcionários, os demais órgãos não têm sede própria e seus membros são os próprios representantes dos governos dos Estados partes.[59] As decisões no âmbito do bloco econômico são tomadas da seguinte forma: a) o Conselho do Mercado Comum emite as *Decisões*, de natureza obrigatória (Protocolo de Ouro Preto – POP, art. 9.º); b) o Grupo Mercado Comum emite as *Resoluções*, também de natureza obrigatória (POP, art. 15); c) a Comissão de Comércio do Mercosul emite as *Diretrizes*, também de natureza obrigatória (POP, art. 20); d) a Comissão Parlamentar Conjunta, emite as *Recomendações*, de natureza não-obrigatória (POP, art. 26); e) o Foro Consultivo Econômico e Social manifesta-se através de *Recomendações* dirigidas ao Grupo Mercado Comum, as quais não têm natureza obrigatória (POP, art. 28).

Função peculiar, no âmbito da estrutura intergovernamental do Mercosul, exerce a Secretaria Administrativa, que tem, entre suas competências, servir como arquivo oficial da documentação do Mercosul; realizar a publicação e a difusão das decisões adotadas no âmbito do Mercosul; informar regularmente os Estados Partes sobre as medidas implementadas por cada país para incorporar em seu ordenamento jurídico as normas emanadas nos órgãos do Mercosul, bem como apresentar anualmente ao Grupo Mercado Comum a sua prestação de Contas, bem com o relatório sobre suas atividades.[60]

É importante também destacar que, não obstante terem as normas emanadas dos órgãos do Mercosul natureza obrigatória, elas só têm vigência e eficácia, segundo o disposto no artigo 38 do Protocolo de Ouro Preto, se os Estados partes adotarem em seus ordenamentos jurídicos internos todas as medidas que assegurem o seu cumprimento e quando todos os Estados partes comunicarem à Secretaria Administrativa do Mercosul a sua aprovação, procedimento esse previsto no artigo 40 do Protocolo de Ouro Preto. Decorridos trinta dias dos procedimentos adotados e da respectiva comunicação, as normas entrarão em vigor, simultaneamente, nos quatro Estados partes.

Entretanto as normas emanadas dos tratados e dos órgãos do Mercosul devem observar os princípios clássicos do Direito Internacional Público, sob pena de o Estado infrator ser responsabilizado internacionalmente.

4. Supranacionalidade no Mercosul

Inquestionavelmente, a supranacionalidade proporciona um maior grau de integração entre os Estados que compõem um bloco econômico. *Vide* o exemplo do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, que historicamente é reconhecido como a instituição que, efetivamente, através de sua construção jurisprudencial, contribuiu para a unidade daquele bloco econômico.

Já o modelo da intergovernabilidade, representado pelo tribunal *ad hoc* do Mercosul, não possibilita a criação de uma jurisprudência através de seus julgados. Com esse enfoque passa-se a analisar a questão da viabilidade de instituir a supranacionalidade no Mercosul.

Para muitos a consolidação do Mercosul e a sua própria viabilidade institucional somente seriam possíveis com um tribunal supranacional, nos moldes do TJCE, com competência jurisdicional para solucionar as divergências oriundas do bloco.

Destaca Paulo Borba CASELLA a importância das instituições supranacionais dentro de um espaço econômico integrado e, dentre essas, do próprio tribunal supranacional, "concebido não somente como instância jurisdicional em sentido estrito, como por seu papel de mecanismo de solução de controvérsias, interpretação e aplicação das normas comuns e controle da legalidade dos atos da Administração" [61]. Conclui o autor afirmando que o referido sistema tem como vantagem à possibilidade de acesso dos particulares, que, no ordenamento jurídico do Direito Comunitário, são sujeitos de direitos e obrigações.

Esclarece ainda o autor que a atuação de um tribunal supranacional seria de especial importância para a consolidação do processo de integração do Mercosul, pois tal instituição "atua como meio e modo de solução de controvérsias entre Estados partes, bem como controla a conformidade da atuação em relação às normas regentes da integração, frente às respectivas administrações nacionais; em relação aos órgãos responsáveis pela gestão da empreitada de integração" [62].

Segundo Casella, o tribunal supranacional exerce duas funções importantes: a) internamente, "assegura o controle de legalidade dos atos da administração", pois atua como uma entidade de fiscalização do controle e legalidade dos atos comunitários e b) em relação aos tribunais nacionais, "coloca-se como instância de uniformização da aplicação e interpretação das normas comuns" [63].

Mais do que essa característica entende-se que um tribunal supranacional, através dos mecanismos de aplicação do Direito Comunitário, permite que os próprios particulares (pessoas físicas ou jurídicas) possam ter ao seu alcance meio jurídicos para invocar a tutela jurisdicional do tribunal ou das suas jurisdições nacionais, construção essa peculiar do Direito Comunitário e do instituto da supranacionalidade.

Independentemente da solução escolhida pelo Mercosul, é importante destacar que, para ser instituído um tribunal supranacional, inicialmente os tratados instituidores deverão ser alterados para admitir a supranacionalidade, possibilitando a atuação jurisdicional do tribunal, na defesa dos interesses do bloco econômico, peculiaridade das instituições supranacionais, o que não ocorre com as instituições intergovernamentais que representam os interesses e a vontade política dos Estados, na chamada "coordenação de soberanias".

Outrossim, será necessário que as Constituições do Brasil e do Uruguai sejam reformadas, para possibilitar que esses Estados deleguem competências soberanas a organismos supranacionais e, conseqüentemente, a aplicação do instituto da supranacionalidade. Além disso, são necessárias essas reformas, como exposto anteriormente, para permitir que determinadas questões sejam julgadas por um tribunal supranacional, pois que, em tese, a competência final para o julgamento de determinadas matérias é dos tribunais superiores nacionais dos Estados partes.

A conjuntura estrutural atual do Mercosul não aponta para a adoção do Direito Comunitário no bloco econômico; ao menos não parece ser essa a vontade política dos Estados partes, notadamente do Brasil, que não concorda em ter seus interesses subjugados à vontade dos demais sócios.

E mais: antes de se cogitar na adoção do Direito Comunitário, é importante que haja a consolidação da união aduaneira e, posteriormente, do mercado comum, fortalecendo as estruturas institucionais do bloco econômico, para, em um segundo estágio, alterar o ordenamento jurídico do Mercosul, com a assunção dos princípios do Direito Comunitário.

Inquestionavelmente, um tribunal supranacional é um dos instrumentos, não o único, mais aptos a possibilitar o aprofundamento do processo integracionista, pois confere maior estabilidade ao bloco econômico, garantindo eficácia e uniformidade na interpretação das normas, fiscalizando a correta atuação das instituições comunitárias, possibilitando o acesso dos particulares e principalmente, devido às peculiaridades do Direito Comunitário e da supranacionalidade, estabelecendo o inter-relacionamento dos tribunais nacionais e destes com o supranacional, fazendo com que os juízes nacionais também apliquem o Direito Comunitário.

Finalmente, observe-se que não basta copiar estruturas de ordenamentos jurídicos estrangeiros ou de outros blocos econômicos, como o da União Européia. O que, sim, deve ser feito é, a partir da experiência européia, promover adaptações à realidade do bloco econômico, neste caso, do Mercosul.

O sistema de solução de controvérsias dos blocos econômicos em processo de integração dependerá do seu grau de aprofundamento e da autonomia institucional

de seus órgãos, pois quanto maior a autonomia e independência da organização, maior será a necessidade de instituições judiciais dotadas de competência para decidir sobre as questões decorrentes da associação.

Um sistema de solução de controvérsias definitivo no Mercosul é atualmente incerto, uma vez que o processo de integração ainda está em formação. Lentamente o bloco vem atingindo os seus objetivos, alargando o seu campo de atuação, com a expectativa de, futuramente, abranger outros aspectos além dos econômicos, como os sociais, culturais, políticos, monetários.

Em havendo o alargamento do Mercosul, com a consolidação da união aduaneira e o início da formação do mercado comum, outros países virão integrar-se, como é o caso da Bolívia e do Chile ou dos países da Comunidade Andina, daí por que é absolutamente necessário um eficaz mecanismo de solução de controvérsias, capaz de resolver os conflitos decorrentes da integração.

A adoção definitiva de um mecanismo de solução de controvérsias deve indubitavelmente ser precedida da consolidação do processo de integração e de seu alargamento, sendo necessário prever meios que possibilitem atender aos interesses de todos os sócios e, principalmente em face das desigualdades socioeconômicas existentes, resguardar os interesses comerciais, políticos e sociais dos Estados que detêm maior peso no bloco econômico, como é o caso do Brasil e da Argentina.

5. Considerações Finais

Resumidamente, são estas as vantagens e desvantagens da supranacionalidade e da intergovernabilidade:

a) *Vantagens da supranacionalidade*

a.1) Possibilita uma maior integração do bloco econômico, devido à presença de órgãos com competência própria, que adotam suas decisões no interesse da integração, independentemente dos interesses particulares dos Estados;

a.2) possibilita o aprofundamento da integração, pois, com a adoção por parte dos Estados de uma política única comunitária, os conflitos podem ser resolvidos de forma mais fácil, sempre em prol do bloco econômico;

a.3) prestigia a sociedade civil, reconhecendo os direitos do cidadão como sujeito ativo e passivo das normas comunitárias, o que possibilita a sua participação efetiva no processo de integração;

a.4) finalmente torna possível um verdadeiro ordenamento jurídico comunitário, com uniformidade na interpretação e aplicação das normas comunitárias tanto por um tribunal comunitário quanto pelos tribunais nacionais.

b) *Desvantagens da supranacionalidade*

b.1) Para a adoção do instituto, o desenvolvimento dos Estados deve ser harmônico, em seus aspectos, sociais, econômicos, culturais;

b.2) adotado o instituto da delegação de competências, o Estado se submete aos interesses do bloco econômico, não podendo exercê-las, mesmo que temporariamente,

b.3) impõe a necessidade de instituições permanentes, com funcionários próprios, o que muitas vezes torna dispendioso o processo;

b.4) cada processo de integração deve criar seu próprio modelo, segundo suas características geográficas, econômicas, culturais. *Vide* o exemplo da Comunidade Andina, que "transplantou" para o seu ordenamento jurídico o Direito Comunitário e a supranacionalidade, e está desde há muito tempo estagnada.

c) *Vantagens da intergovernabilidade*

c.1) Com o sistema da intergovernabilidade, os Estados negociam de forma horizontal, sem que haja imposição dos interesses;

c.2) conseqüentemente, ela permite maior liberdade nas negociações diplomáticas;

c.3) no âmbito do Mercosul, em decorrência de seu estágio atual e em face das desigualdades entre os Estados partes, a intergovernabilidade possibilitou, até agora, o sucesso do processo de integração;

c.4) atualmente, principalmente para o Brasil, a intergovernabilidade é o modelo ideal de integração, pois os interesses das partes não estão subordinados aos interesses do bloco econômico e as decisões são tomadas por consenso e com a presença de todos os membros.

d) *Desvantagens da intergovernabilidade*

d.1) A intergovernabilidade não permite aprofundar o processo integracionista, pois sempre prevalecerão os interesses dos Estados;

d.2) permite ao Estado, invocando a sua própria soberania, descumprir as normas decorrentes do Tratado, o que pode gerar certa instabilidade na integração;

d.3) impede um verdadeiro Direito da Integração e uma jurisprudência do bloco que possam servir como referencial para as políticas a serem desenvolvidas;

d.4) exclui a participação direta do cidadão no processo integracionista, pois as decisões, inicialmente, são tomadas entre os Estados.

Finalmente é importante observar que as razões que ensejaram os dois processos de integração foram diversas: acentuadamente pacifistas na União Européia e eminentemente econômicas no Mercosul. Além disso, deve-se ressaltar que, embora cada grupo de países deva criar seu modelo ideal integração, a União Européia, com o Direito Comunitário e o instituto da supranacionalidade, pode ser um paradigma a ser estudado e debatido pelos internacionalistas.

Notas de referência

[1] Dependendo do estágio de evolução do bloco econômico ¾ a) zona de livre comércio, união aduaneira e mercado comum ¾, ao qual poderá ser agregada a união monetária, outros benefícios poderão advir da integração, como a livre circulação dos quatro fatores de produção: bens, serviços, capitais e pessoas.

[2] QUADROS, F. de. *Direito das comunidades européias e direito internacional público*. Lisboa: Almedina, 1991. p. 179.

[3] "Artículo 23.1. Para la realización de una Europa unida, la República Federal de Alemania contribuirá al desarrollo de la Unión Europea, dentro de su conpromiso con los princípios democráticos, del Estado de Derecho, socieles y federativos y con el princípio de la subsidiariedad y de garantizar uns protección de los derechos fundamentales comparable en lo esencial a de la presente Ley Fundamental. Para ello, la Federación podrá transferir derechos de soberanía con el consentimiento del Consejo Federal. [...]" (LLORENTE, F.R.; PÉREZ, M.D. *Constituiciones de la Unión Europea*. Barcelona: Editorial Ariel, 1997. p. 8).

[4] FONTOURA, J. Fontes e formas para uma disciplina jurídica comunitária. ***Informativo Mercosul***: Comissão Parlamentária Conjunta do Mercosul, Seção Brasileira, v. 1, n. 3, p. 43, dez. 1996-jan. 1997.

[5] "Os membros da Alta Autoridade exercem as suas funções em completa independência, no interesse geral da Comunidade. No cumprimento dos seus deveres não solicitam nem aceitam instruções de nenhum governo nem de nenhum organismo. Abstêm-se de qualquer acto incompatível com o carácter supranacional das suas funções [...] Cada Estado membro compromete-se a respeitar este carácter supranacional e a não procurar influenciar os membros da Alta Autoridade na execução da sua função."

[6] TEIXEIRA, Antonio Fernando Dias. *A natureza jurídica das comunidades européias*. Coimbra: Almedina, 1993. p. 92. As funções desenvolvidas pela Alta Autoridade, no âmbito da antiga CECA, art. 7.º, são desempenhadas atualmente pela Comissão, atuando no âmbito das três comunidade s, através do Tratado de Fusão, de 6 de abril de 1965.

[7] PEROTTI, Alejandro D. La supranacionalidad. Desde la óptica del sistema Mercosur (M) y desde óptica del derecho constitucional de sus Estados partes. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, n. 1, p. 127 e 128, 1999.

8 É importante destacar que delegação, ao contrário de transferência, é temporária, decorrente de tratado internacional, podendo os Estados em momento posterior reaver os poderes delegados caso venham a denunciar o tratado (possibilidade que o Tratado de Amsterdã não regulamenta, mas que está expressamente regulamentada na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, 1969, artigo 56), alterar as competências ou matérias regulamentadas ou resolver extinguir a União Européia.

9 CAMPOS, J.M. de. *Manual de direito comunitário*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2000.p. 242-243.

10 TEIXEIRA, p. 193 e ss.

11 Ibid., p. 196.

12 Ali consta que a Comissão exerce seus poderes com total independência, no interesse geral da comunidade.

13 QUADROS, *Direito das comunidades européias*..., p. 133-134.

14 Posto que a soberania é indelegável, elemento essencial do Estado, somente poderá transferir determinadas competências previstas na Constituição, que logicamente decorrem de seu poder soberano.

15 QUADROS, *Direito das comunidades européias...*, p. 212 e ss.

16 CAMPOS, *Manual do direito comunitário*, p. 248-249.

17 LUZ, N.F. da. *Soberania e direito internacional*. Curitiba: Papelaria Requião, 1952. p. 86.

18 LUZ, p. 86.

19 CASELLA, P.B. *Mercosul, exigências e perspectivas*. São Paulo: LTR, 1996.; PIZZOLO; ALMEIDA, E.A.P. de. Perspectivas da soberania e da democracia contemporânea no contexto dos blocos econômicos. In: FERRARI, R.M.M.N. (Org.). *Mercosul e as ordens jurídicas de seus Estados membros*. Curitiba: Juruá, 1999. p. 95-117.

20 PIZZOLO, Calogero. *Pensar el Mercosur*. Mendoza: Ediciones Jurídicas Cuyo, 1998. p. 32.

21 PIZZOLO, p. 33.

22 CASELLA, *Mercosul, exigências e perspectivas*, p. 87 e ss.

23 Conferência sobre “A Constituição Portuguesa e a Adesão à CEE”, para o 7º Curso de Estudos Europeus, ano letivo 1992/1993, Instituto Europeu da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, em 12.1192 (apud ALMEIDA. *Perspectivas da soberania e da democracia contemporânea*, p. 97).

24 Atual art. 5.º.

25 Atual art. 26.

26 Atual art. 71.

27 Atual art. 133.

28 KEGEL, Patrícia Luiza. O impacto da formação dos blocos econômicos regionais sobre os Estados com estrutura federativa. *Mercosul no cenário internacional: direito e sociedade*. In: PIMENTEL, Luiz Otávio (Org.). Curitiba: Juruá, 1998. v. 2, p. 124.

29 Atual art. 32 e ss.

30 Atual art. 174 e ss. Podem-se ainda citar como exemplos as seguintes matérias: políticas de transporte, telecomunicações, pesquisa e desenvolvimento, indústria e energia.

31 KEGEL, p. 124.

32 Tratado de Amsterdã, art. 5.

33 QUADROS, Fausto de. *O princípio da subsidiariedade no Direito Comunitário após o tratado da União Européia*. Coimbra: Almedina, 1995. p. 34. O autor, ao comentar os dispositivos do tratado, ainda alude ao Tratado de Amsterdã.

34 “A Comunidade actuará nos limites das atribuições que lhe são conferidas e dos objectivos que lhe são cometidos pelo presente Tratado. Nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a

Comunidade intervém, apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objectivos da ação encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados membros, e possam, pois, devido à dimensão ou aos efeitos da acção prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário. A acção da Comunidade não deve exceder o necessário para atingir os objectivos do presente Tratado."

[35] Os objetivos comunitários e os limites de atuação da União Européia estão definidos no TCE e visam a aplicação das políticas comunitárias. Ex.: livre circulação de pessoas, políticas de meio ambiente, concorrência, etc.

[36] QUADROS, *O princípio da subsidiariedade...*, p. 45, 57.

[37] Reenvio pré-judicial, ação de omissão, recurso de anulação e ação por incumprimento.

[38] BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio da subsidiariedade*: *conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 72.

[39] São princípios basilares da UE: promoção econômico e social dos Estados e o fortalecimento do Mercado Comum; realização de uma política única exterior; afirmar a proteção dos direitos e interesses dos cidadãos europeus; observância por parte dos Estados do Regime Democrático de Direito e aos Direitos Humanos.

[40] Muitos doutrinadores distinguem Direito da Integração de Direito de Coordenação. O primeiro busca a consolidação dos espaços econômicos dos países, visando a formação de um mercado comum pautado por uma relação de subordinação entre o Direito Comunitário e o direito dos Estados membros; o segundo é pautado pela simples coordenação de soberanias, onde não existe a intenção de produzir uma integração mais profunda. Tais blocos econômicos seriam regidos pelos princípios do Direito Internacional clássico, que é um direito de coordenação de soberanias, enquanto o Direito Comunitário é um direito de subordinação, com primazia das normas comunitárias sobre as dos Estados membros nas matérias delegadas. Entretanto no que diz respeito ao Mercosul, não obstante a inexistência de quaisquer características de Direito Comunitário nos enunciados do Tratado de Assunção e do Protocolo de Ouro Preto, nota-se que os Estados partes têm a intenção de constituir em longo prazo um mercado comum, mas sem a adoção, ainda que momentânea (pois que a estrutura do Mercosul ainda é provisória) de entidades supranacionais, sendo possível, assim, afirmar que predomina nesse bloco econômico o chamado direito da integração. Para maiores esclarecimentos, *vide* PIZZOLO, p. 21-22.

[41] Entendido como direito que segue as regras do Direito Internacional Público.

[42] ROCHA, C.L.A. "Constituição, soberania e Mercosul". *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Curitiba, p. 13-60, v. 2, 1999.

[43] Muito embora a jurisprudência exerça influência direta na delimitação da hierarquia das normas internacionais.

[44] No âmbito do Mercosul, o Protocolo de Ouro Preto, artigo 38, esclarece que os Estados partes deverão adotar todos os mecanismos com a finalidade de assegurar em seus territórios a aplicabilidade das normas emanadas dos órgãos do bloco. O artigo 40 estabelece um mecanismo pautado pela necessidade de recepção ou incorporação destas normas no direito interno de cada país; e determina que as normas emanadas dos órgãos do Mercosul somente entrem em vigor decorridos 30 dias a contar da última comunicação efetuada pelo Estado parte, que as incorporou em seu ordenamento jurídico.

[45] "Art. 145 – Del orden jurídico supranacional. La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural. Dichas decisiones sólo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso.

[46] "Articulo 75 – Corresponde al Congreso: [...] 24. Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad y que respeten el orden decocrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes."

[47] ALMEIDA, E.A.P. de. "Analisis de la génisis de un mercado comun del sur: la supranacionalidad". *Revista Direito & Mercosul*, a. 1, n. 1, p. 69-78, 1996. UFPR – Pós Graduação em Direito.

[48] "Artigo 37: As decisões dos órgãos do Mercosul serão tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados partes."

[49] KELSEN, H. *Teoria pura do direito*. 6. ed. Trad. por João Baptista Machado. Coimbra: Armênio Amado, 1984.

[50] "Art. 26: Todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa fé."

[51] Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, arts. 27 e 46.

[52] "Art. 2º: O Mercado Comum estará fundado na reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados partes."

[53] Transcrição da parte final do art. 23 do Protocolo de Brasília para solução de controvérsias, que tem por finalidade penalizar o Estado infrator pelo descumprimento de um laudo arbitral em decorrência de infração às normas dos tratados fundacionais do Mercosul.

[54] Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, art. 60.

[55] Primado; aplicabilidade e efeito direto, uniformidade na interpretação e aplicação.

[56] REZEK, J.F. *Direito internacional público*. 2 ed. 1991, São Paulo: Saraiva, 1991. p. 1.

[57] REZEK, p. 2-3.

[58] "Artigo 2º São órgãos com capacidade decisória, de natureza intergovernamental, o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do Mercosul."

[59] Assim, o Conselho do Mercado Comum, órgão superior do Mercosul que tem como finalidade conduzir a política do processo de integração, é integrado pelos Ministros das Relações Exteriores dos Estados.

[60] Artigo 32, POP.

[61] CASELLA, *Mercosul...*, p. 164 e ss.

[62] Ibid., p. 167-168.

[63] CASELLA, *Mercosul...*, p. 168.

"LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA DURANTE EL GOBIERNO DE FERNANDO DE LA RÚA: ¿MÁS DE LO MISMO?".

Sandra Colombo *
Fernando Piñero *

Resumo

En el presente trabajo se realiza una identificación de la política exterior argentina llevada a cabo durante el gobierno aliancista de Fernando De la Rúa, analizando los cambios y las continuidades con el gobierno anterior en relación a principios, objetivos, la integración regional y hemisférica.

Abstract

This work identifies the guidelines of the Argentinean foreign policy during Fernando De la Rúa's government, analyzing its changes and continuities in comparison with the previous term in regard to their principles, goals and regional and hemispherical integration.

La Nueva Política Exterior: la reincorporación al Primer Mundo

Durante la década de los noventa, el desarrollo "hacia adentro" promovido desde el Estado que presidió hasta entonces el desenvolvimiento económico y social de Argentina, se derrumbó indefectiblemente, y fue reemplazado por un nueva estrategia centrada en la racionalización y la reducción del papel del Estado en la economía, la inversión privada, la apertura externa y las señales del mercado. Junto a la aplicación de reformas estructurales, el modelo de desarrollo desplegado bajo el gobierno de Carlos Menem (1989-1999) estuvo asentado sobre otros dos pilares: una política de estabilización macroeconómica con la Ley de Convertibilidad, y un nuevo paradigma de inserción internacional que determinó un vuelco terminante en la política exterior. Los síntomas más evidentes de este giro fueron una revisión de las alianzas externas, y una firme decisión de reinsertar al país en la nueva economía global.

La elite gubernamental adoptó una visión fundamentalista del proceso de globalización[1] y expresó una clara adhesión al paradigma de "estado comerciante" enunciado por Richard Rosecrance. De acuerdo a esta cosmovisión, el interés nacional se definió en términos de interés económico, y los objetivos perseguidos por la política exterior giraron en torno al fomento del comercio y la atracción de capitales e

Revista Cena Internacional. 3 (2): 201-220 [2001]

* Docente y Investigadora de la Universidad Nacional del Centro, Argentina. Doctoranda en Sociología de la Universidade Estadual Paulista (UNESP-Araraquara).
* Docente y Investigador de la Universidad Nacional del Centro, Argentina. Doctorando en Sociología de la Universidade Estadual Paulista (UNESP-Araraquara).

inversiones extranjeras, como condición imprescindible para preservar y asegurar el marco externo del programa de reestructuración económica nacional[2].

A pesar de declarar como prioritaria la dimensión comercial como forma de inserción internacional, en no pocas ocasiones se instrumentaron acciones diplomáticas de "alto perfil"[3]. La justificación para gestos "algo exagerados" era la necesidad de producir un fuerte impacto en la dirigencia y la opinión pública norteamericanos, y generar un cambio sustancial en las percepciones negativas que predominaban en los Estados Unidos desde la Segunda Guerra Mundial.[4]

La arquitectura a través de la cual se instrumentaron las tácticas diplomáticas necesarias para llevar a la práctica la "política exterior de reincorporación al Primer Mundo" estuvo conformada por cinco ideas o pilares fundamentales: 1) "reincorporar la economía argentina a la economía mundial", mediante la apertura de nuevos mercados para las exportaciones nacionales y el aumento del flujo de inversión extranjera para modernizar la estructura productiva local; 2) "la concreción de una alianza o relación especial con los Estados Unidos"; 3) "el desarrollo de un proceso de integración económica, de cooperación política y de alianza estratégica con Brasil"; 4) "una política de seguridad y defensa orientada a crear una Zona de Paz en el Cono Sur de América"; 5) "el desarrollo de una política de prestigio fundada en la reafirmación de ciertos principios universales".[5]

La "nueva política exterior" encontró sus antecedentes conceptuales en una reinterpretación de la situación internacional. Durante el período menemista, se avaló fervorosamente la instauración de un nuevo orden mundial caracterizado por el triunfo indiscutible de la Alianza Occidental -que tornaba obsoletos los ejes Este/Oeste y Norte/Sur-, y por la definitiva instalación del capitalismo global. Frente a esta nueva situación mundial, fue desestimada toda confrontación política, ideológica o de seguridad con Estados Unidos y sus aliados, con la convicción de que esto permitiría a la Argentina ganar acceso preferencial para sus exportaciones en los mercados del norte, atraer una cuota importante de las inversiones norteamericanas, y obtener el apoyo en temas estratégicos. Prevaleció, en efecto, la concepción del realismo periférico según la cual, para un país dependiente y poco relevante, quedaban inhibidas las posibilidades de trazar políticas que contradigan los intereses de los actores dominantes.

Así, la Argentina dejó atrás una historia de confrontaciones con la potencia y promovió una *relación especial,* basada en la aprobación de la política internacional de Washington (Irak, Haití, Yugoslavia), la adhesión a la concepción norteamericana de "seguridad cooperativa" y el apoyo a las estrategias de integración hemisférica. De las administraciones estadounidenses, el gobierno recibió buenos oficios para negociar con los organismos financieros internacionales y los bancos acreedores, y frecuentes

halagos por su gestión. Este respaldo de los grandes poderes internacionales fue fundamental -junto al apoyo electoral interno- para la legitimación de la reestructuración económica llevada a cabo.

El otro eje de la política exterior argentina fue la continuación del proceso de integración regional, sustentado en la alianza con Brasil, que dio origen al Mercosur y a una estrecha asociación con Chile. El Mercosur se concretó en 1991 con la firma del Tratado de Asunción, y significó la sustitución de la estrategia de integración propuesta en la segunda mitad de los ochenta, asentada en políticas activas destinadas a lograr metas de desarrollo y equilibrio intrarregional, por la desgravación acelerada y lineal de todo el universo arancelario.[6] El objetivo fue avanzar en la constitución de un espacio económico integrado capaz de posibilitar a todos los países de la región una inserción activa en la economía globalizada.

Para la Argentina, el Mercosur pasó a ser un instrumento táctico de expansión comercial, que le permitía generar confianza para atraer inversiones, crear mejores condiciones de inserción en los mercados internacionales, facilitar la negociación conjunta en los foros económicos internacionales y lograr un mejor posicionamiento para negociar la conformación del ALCA.

Si bien el Mercosur se convirtió en una política de Estado, en no pocas ocasiones, la tesis de alineamiento con la política exterior norteamericana, fue sostenida a pesar de que afectaba las relaciones con sus socios del Cono Sur y perfilaba una peligrosa política de aislamiento. Así ocurrió cuando Argentina declaró su apoyo irrestricto y colaboración en las operaciones y estrategias de control del narcotráfico promovidas en América Latina; o cuando asumió un papel activo y crítico hacia los gobiernos de Haití y Cuba. También la oposición pública del Presidente Menem a que Brasil ocupara un lugar permanente en el Consejo de Seguridad aduciendo "cuestiones de equilibrio de poder", y la aceptación de Argentina como Aliado extra-OTAN en 1997, generaron incertidumbre al interior del Mercosur y provocaron tensiones políticas entre los países miembros.

En el último año de mandato del Presidente Menem, se agudizaron una serie de conflictos dentro del ámbito del Mercosur. Debido a los problemas comerciales y al estado crítico de las economías el intercambio bilateral con Brasil se redujo un 30%, lo que despertó posturas proteccionistas y la presión de algunos sectores industriales[7] . Durante 1999, en un contexto de crecientes tensiones económicas, el gobierno argentino incurre en una serie de medidas que perjudican aún más las relaciones bilaterales: promueve la dolarización de la economía argentina; anuncia el pedido del ingreso a la OTAN; ofrece el territorio nacional fronterizo con Brasil para que comandos de Estados Unidos realicen entrenamiento militar; el Presidente Menem promete tropas

a Estados Unidos para ingresar a Colombia y reabre la disputa por la Banca en el Consejo de Seguridad ante la ONU.

Estos acontecimientos planteaban la necesidad fundamental de reafirmar el compromiso político entre los Estados miembros y reconstruir una visión común acerca del proyecto de integración. Sin embargo, ninguno de los dos gobiernos contó con el suficiente apoyo político para encarar esta tarea: el gobierno de Brasil padecía una crisis de popularidad, y la administración de Menem sufría la debilidad propia del final de su mandato.

El gobierno de Fernando De la Rúa

Después de una década de gobierno menemista y de reforma estructural, se reconocían resultados positivos: se logró frenar la inflación mediante el Plan de Convertibilidad, se aumentaron las exportaciones, se incrementaron las reservas en el Banco Central, creció el producto nacional per cápita, y las privatizaciones de las grandes empresas estatales permitieron generar las divisas necesarias y posibilitaron mejores ofertas en los servicios.

Al mismo tiempo, también se reconocía la existencia de un corolario nefasto. La contracara del éxito conseguido, era una sociedad profundamente fragmentada con niveles desconocidos de inequidad y exclusión, una economía con valores de concentración sin precedentes[8] , un desempleo estructural inédito[9] , una deuda externa que pasó de 63.400 millones de dólares en 1989 a 140.000 millones, un déficit fiscal de 10.000 millones y un Estado que no cumplió con sus funciones básicas en las áreas de educación, salud, previsión social, seguridad y que ejerció escaso rigor para defender al ciudadano ante las empresas privatizadas, una ausencia que muchas veces estuvo directamente relacionada con la enorme corrupción existente.

La pretensión hegemónica manifestada en la persistencia del Presidente Menem por imponer la segunda reelección a pesar de la prohibición constitucional, y un estilo de gobierno decisionista tuvieron mucha incidencia para que el justicialismo perdiera la elección presidencial frente a la Alianza el 24 de octubre de 1999. Esta fuerza político-electoral había surgido dos años antes, como una Alianza entre el Frente País Solidario (Frepaso) y la Unión Cívica Radical (UCR)[10] . La fórmula presidencial, había sido conformada a partir de elecciones abiertas en noviembre de 1998: Fernando De la Rúa –entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires- y Carlos "Chacho" Alvarez, una de las figuras más relevantes del Frepaso.

Los principales enunciados de la Plataforma Aliancista durante la Campaña Electoral, no demostraban un cambio de dirección en el rumbo fundamental de la

política llevada a cabo por el gobierno del Dr. Menem. Se defendió a ultranza la Convertibilidad, y se hizo insistencia en la necesidad de corregir los efectos sociales de la política económica del menemismo, adoptar la ética política y construir un Estado eficiente y transparente. Tampoco se diseñaron cambios de rumbo en política exterior, distinguiéndose dos prioridades básicas: el estado debía fomentar con urgencia una contundente política de expansión de los mercados receptores de las exportaciones argentinas, y paralelamente se establecía el compromiso de consolidar y ampliar el Mercosur, resaltando la necesidad de perfeccionar la institucionalización y la coordinación de políticas macroeconómicas.

Después de dos años de mandato, es evidente que la Alianza no pudo transformar el compromiso electoral creado para derrotar al menemismo en una sociedad de gobierno capaz de asumir las responsabilidades y los desafíos de la gestión administrativa: a la crisis económica heredada de la gestión anterior, se le superpuso una crisis política generada al interior de la coalición.

La administración atrapada en una interna encarnizada y con problemas de liderazgo intentó encontrar soluciones para una recesión económica ininterrumpida de casi dos años y un déficit fiscal descomunal. Tal como ocurriera durante el menemismo, el incremento de las necesidades financieras, determinó que se volvieran obligatorias las demandas y exigencias de aquellos actores de los cuales depende la salud de las cuentas públicas y la economía en su conjunto: los organismos multilaterales de crédito, los bancos y los países acreedores en el marco de las negociaciones de la deuda externa. Nuevamente, los préstamos fueron la correa de transmisión de políticas de desregulación, flexibilización, privatizaciones, rígida disciplina fiscal y apertura comercial.

La urgencia de maximizar los ingresos fiscales y asegurar futuras inversiones, obligó al gobierno a otorgar una atención prioritaria a los requerimientos macroeconómicos de corto plazo en relación con los de largo, relegando la implementación de políticas activas prometidas durante la campaña electoral y soslayando la necesaria discusión sobre estrategias de desarrollo. Fue una gestión económica signada por el cortoplacismo, lo que le restó muchas veces coherencia y eficiencia a las medidas, y caracterizada por una sucesión de ajustes. Sin embargo, el círculo virtuoso ajuste fiscal- menor riesgo país- baja de tasas de interés- inversiones-crecimiento, se demostró nuevamente ineficaz. La aspiración de crecer no se concretó y, por el contrario, el resultado fue más estancamiento, una caída del PBI por habitante y más de tres años de recesión.

2.1. La Política Exterior: principios y objetivos

En política exterior, como en la política económica, tampoco hubo sorpresas. Las transformaciones centrales que imprimió el menemismo son casi imposibles de revertir, aunque la aparatocidad que las rodeó estuvo ausente en la nueva administración. El Canciller Adalberto Rodriguez Giavarini, ha manifestado que la política exterior de la Alianza debe "contribuir a la previsibilidad y la confiabilidad de la nación" por medio del cumplimiento de los compromisos asumidos, y la "renuencia a producir virajes súbitos".[11]

Se propuso una política exterior alejada del "pragmatismo estridente" mantenido por Di Tella que, sin caer en principismos, se sustente en "los sólidos principios que históricamente han enaltecido a la Argentina": autonomía, paz y justicia, defensa de la soberanía, solidaridad para con los países latinoamericanos, principio de no intervención, apoyo a la democracia y a los derechos humanos, acatamiento del derecho internacional.

Al igual que en la década pasada, la política exterior tiene un componente económico muy intenso y se la reconoce como la contraparte necesaria del proceso de reestructuración económica iniciado a comienzo de los noventa. En este contexto, las acciones de la diplomacia deben "contribuir directamente al crecimiento económico y social del país" a través del desarrollo de una trama de relaciones económicas regionales preferenciales (inicialmente con los países de América del Sur, luego con los países del hemisferio y de la Unión Europea); una actividad permanente en los mercados mundiales que presenten oportunidades para los productores argentinos (los países asiáticos, Medio Oriente, Africa Subsahariana y Europa Oriental); y una participación intensa en las negociaciones comerciales multilaterales (OMC) para eliminar las distorciones al comercio internacional.[12]

La gestión anterior procuró para Argentina un cambio de grupo de referencia mediante la alianza con los principales países desarrollados, porque como afirmaba el ex-vice Canciller A. Cisneros "constituyen el ámbito natural de crecimiento de nuestra economía y nuestra cultura"[13] . Esto implicó por un lado, que Argentina se identificara con los "valores de Occidente" y se alejara de la idea de "identidad latinoamericana", que había sido tan cultivada y defendida durante la década de los ochenta; y por otro lado, que el interés de profundizar lazos con América Latina se concentrara casi exclusivamente en la consolidación del Mercosur + Chile.

En la actual administración se advierte un renovado acercamiento hacia América Latina con la promoción de políticas activas de integración y cooperación. Entre los principios de la política exterior de la Alianza se destaca "el especial aprecio

y solidaridad para con los países latinoamericanos porque sus pueblos son nuestra comunidad de origen y de destino, porque son nuestros vecinos en la geografía y nuestros socios en el desarrollo".[14]

La relación con los países de América Latina en el campo político-diplomático, estuvo centrada fundamentalmente en acciones tendientes a consolidar la democracia en el hemisferio y proteger la calidad de las instituciones democráticas, tanto con la participación en las organizaciones multilaterales (OEA-Grupo de Río) como con el seguimiento de los procesos políticos de Ecuador, Paraguay y Perú. Desde la dimensión económica, se reconoció que la cohesión de los países latinoamericanos y una mayor integración de la región, constituye un elemento esencial para determinar, en forma favorable, su inserción en la economía mundial. En este camino, más allá del Mercosur, se estrecharon relaciones fundamentalmente con dos países a los cuales se les reconoce grandes potencialidades para las exportaciones argentinas: Venezuela[15] y México[16].

2.2. La integración regional y hemisférica

Tal como se había anunciado en la campaña electoral, la prioridad de la Cancillería argentina en estos dos años de gobierno, ha sido el fortalecimiento y la consolidación del Mercosur. El Presidente De la Rúa al abrir en marzo del 2000 las sesiones del Congreso Nacional afirmó: "Hoy es imprescindible, vitalmente imprescindible, como opción estratégica. Por eso hemos coincidido en la necesidad de redefinir y relanzar el Mercosur. Saldremos con el Mercosur a capturar mercados...No podemos darnos el lujo de no unir nuestra fuerzas para competir afuera; no puede haber división ni agresión hacia dentro". Este fragmento por otra parte, confirma el hecho de que para las elites gubernamentales de Argentina –a diferencia del Brasil-, el Mercosur continua siendo, mas allá de las implicancias en política externa y en materia de seguridad, un instrumento esencialmente económico que permite mejorar la capacidad de negociación con el resto del mundo.[17]

La decisión de consolidar la alianza estratégica subregional, fue puesta a prueba en los primeros meses de gestión, cuando la administración aliancista debió enfrentar una fuerte presión política de los principales gobernadores de la oposición, y de los directivos de la Unión Industrial Argentina (UIA) para que se tomaran medidas cuyo efecto significaba un duro golpe al proyecto integrador.[18] La situación se tornó más conflictiva durante el 2001, debido a que la extrema gravedad de la crisis economía argentina y la creciente devaluación del real, provocaron tensiones a nivel de los Ejecutivos y dificultaron la coordinación entre los socios. A fines de marzo el equipo económico argentino anuncia unilateralmente el cambio de su estructura tarifaria y

suspende la tarifa del Mercosur para abolir los gravámenes a la importación de bienes de capital y elevar, a la vez, la de los bienes de consumo a un 35%, como una medida para alentar el crecimiento y las inversiones. Por otra parte, el Ministro de Economía, Domingo Cavallo, y varios sectores industriales, han expresado reiteradamente la opinión de que el Mercosur debe liquidar su unión aduanera y convertirse en un área de libre comercio. Además de la renegociación de la integración regional, exigen la aplicación efectiva de medidas de salvaguardia, antidumping y antisubsidios; el establecimiento de compensaciones por la devaluación del real como aranceles y reintegros; condicionamientos de origen a las compras estatales y restricciones específicas para los productos sensibles.[19]

El respaldo político al proceso de integración por parte de los gobiernos de Brasil y Argentina se manifestó en las Cumbres de Florianópolis (diciembre/2000), Asunción (junio/2001) y São Paulo (octubre/2001). En estas reuniones, se logró avanzar hacia la armonización y coordinación de las variables macroeconómicas al establecer un plan que apunta a disciplinar las economías mediante metas comunes específicas en materia de déficit fiscal, inflación y endeudamiento.[20] Asimismo, la ratificación del interés de Chile por el Mercosur, la firma del acuerdo automotor por parte de los cuatro socios, la reducción -aunque mínima- del arancel externo común (AEC), y la decisión de avanzar en la negociación con Estados Unidos con el formato "cuatro más uno", completaron las medidas que apuntan a un virtual y reiterado relanzamiento del Mercosur.

Sin embargo, la voluntad de refundar el Mercosur encontró limitaciones económicas y políticas concretas. En primer lugar, en estos dos años, quedaron en evidencia las dificultades para articular un crecimiento armónico del bloque. El crecimiento de la economía brasilera no alcanzó para promover el dinamismo en los demás socios y en el caso de Argentina, sólo unos pocos productos tradicionales pudieron beneficiarse de esta situación: petróleo, trigo, maíz y en menor medida, automóviles.

En segundo lugar, la ausencia parcial o total de armonización de políticas macroeconómicas[21] sumado a la demanda de resguardo para aquellos sectores productivos en riesgo y a una situación de crisis, provocó que se incentivaran las contradicciones entre un programa doctrinario de integración y un pragmatismo discreto de protección. Durante los últimos dos años continuaron las desgastantes disputas comerciales por el acceso de productos a los países miembros y las acusaciones mutuas de comercio desleal entre los socios.[22]

En tercer lugar, quedan pendientes dos grandes desafíos políticos. El primero "es recuperar un sentido de dirección compartido" en los modelos de desarrollo a

seguir, porque "el Mercosur no puede ser la resultante de proyectos incongruentes entre sí".[23] Para ello, es necesario diálogo político a alto nivel sobre los problemas y diferencias, sobre el alcance del proceso de integración, sus contenidos y aspiraciones. El segundo desafío se relaciona con el problema del "liderazgo" que se necesita en todo proceso de construcción regional. En el caso del Mercosur, Argentina ha replanteado mas de lo debido sus opciones de inserción internacional y Brasil ha mostrado debilidades tanto en el compromiso como en los recursos para asumir esta "responsabilidad".[24]

En el ámbito político-diplomático sudamericano, Argentina acompañó las iniciativas y se plegó a las posturas mantenidas por Brasil en la región. El gobierno de Fernando De la Rúa, imposibilitado de plantear alternativas estratégicas, sumergido en el cortoplacismo de la urgencia económica y la crisis política internas, aceptó las aspiraciones de liderazgo brasileñas dejando atrás la rivalidad por espacios de poder que caracterizaron los años menemistas. Tres acontecimientos fueron paradigmáticos de esta nueva actitud: La crisis política en Perú, la Cumbre de Presidentes de América del Sur y el Plan Colombia.

Con respecto a la crisis derivada de la reelección del Presidente Fujimori, Argentina adhirió a la postura de la mayoría de los países latinoamericanos que, encabezados por México y Brasil, privilegiaron el principio de no intervención y no dieron consenso para que el Consejo Permanente de la OEA decida sanciones contra el régimen peruano, tal como había propuesto Estados Unidos amparados en la resolución 1080. La Cancillería argentina no apoyó la postura de Washington y adoptó un perfil mucho más bajo que en el pasado. Planteó una situación intermedia calificada de "compromiso democrático", que no condenó ni avaló los comicios pero reconoció que en Peru hubo serias deficiencias en el proceso electoral, que se produjeron irregularidades que exigían correcciones para fortalecer las instituciones democráticas. Esta solución contemplaba el principio enunciado por el Presidente De la Rúa, de "no intervención, no indiferencia" ante las situaciones que en el continente pongan en peligro el sistema democrático, así como el concepto de "mejorar la calidad institucional de la democracia en América".[25]

Este principio también fue utilizado para justificar la actitud adoptada por Argentina ante el conflicto colombiano. El Canciller Rodríguez Giavarini, afirmó desde el comienzo de su gestión, que "el gobierno argentino se limitaría a utilizar estrictamente aquellos instrumentos de política exterior que tiene autorizados", subrayando que no habría ninguna clase de ayuda militar y que la colaboración argentina se desarrollaría en el terreno técnico y humanitario en caso de ser requerida por las autoridades constitucionales. El país se sumaba así, a la posición de Brasil que

lideró los cuestionamientos al Plan Colombia y se alejaba de la posición mantenida por Carlos Menem que llegó a sugerir una intervención militar con participación argentina en la región colombiana.

Por otra parte, Argentina secundó la aspiración de la administración de Fernando Henrique Cardoso de concretar un espacio económico y político sudamericano que le permitió a Brasil asegurar su liderazgo en el Cono Sur y profundizar la búsqueda de reconocimiento internacional como potencia media[26], a la vez que reafirmó la dimensión comercial como la forma predominante de inserción internacional[27]. El Canciller Rodriguez Giavarini afirmó que "la integración política y económica sudamericana constituye un objetivo central. Es a través de esta integración que se encaminará la eventual conformación del ALCA, y nuestros vínculos con otras agrupaciones regionales...Debemos crear una patria grande y solidaria...debemos constituir -juntos- la matriz de estabilidad que cimente el desarrollo de América del Sur. Será entonces que nuestros países, el Mercosur, Sudamérica, tendrán una participación más relevante tanto en el diseño de la arquitectura económica global como en la promoción de nuestros intereses políticos comunes".

Sin embargo, Argentina presenta una diferencia fundamental con Brasil respecto a la valoración positiva del papel que juega Estados Unidos en la integración regional y, específicamente, en el proyecto del ALCA. El proceso de conformación de un área de libre comercio continental es percibido por el gobierno de Argentina como una fuente importante de ganancias potenciales, mientras que en Brasil existen dudas respecto a los beneficios netos que podrían obtenerse.[28]

El Canciller Rodríguez Giavarini ha afirmado que "la negociación hemisférica generará importantes consecuencias económicas y comerciales para nuestro país. Optimizará el acceso a bienes industriales y agrícolas a los mercados del hemisferio, al igual que las compras gubernamentales y de servicios, al igual que la eventual adopción de normas comunes en sectores tales como transporte, turismo y servicios...El ALCA reducirá la vulnerabilidad externa, acelerará el crecimiento económico, atraerá inversiones y creará empleos...ya que la inserción a las corrientes económicas internacionales servirá para alcanzar un crecimiento económico sostenido".[29]

A pesar de existir consenso dentro del gobierno sobre los beneficios de un Tratado de Libre Comercio Continental, tal como sucedió en la década pasada existieron manifestaciones discordantes dentro del propio Poder Ejecutivo –que crearon confusión y desconfianza en su socio estratégico- referidas a cual era el camino más convincente para la inserción Argentina en el ALCA. Mientras que los dirigentes del Ministerio de Economía se han pronunciado a favor de tramitar una pronta incorporación de Argentina al proceso de liberación hemisférica[30], el Presidente y el

Ministro de Relaciones Exteriores reafirmaron que Argentina negociará desde el Mercosur y coordinando posiciones con Brasil.

También aparecieron ambigüedades en cuanto al plazo para el inicio del proceso de liberalización comercial. Mientras el Presidente Fernando De la Rúa, en forma coordinada con el gobierno brasilero, declaró que respetaría la fecha del 2005[31], su Canciller como presidente pro-témpore del ALCA llevó adelante una iniciativa para que se adelante la fecha de lanzamiento en un año "siempre y cuando coincida con los intereses argentinos, y respete los principios ya acordados de inclusión de todos los temas sustantivos".[32]

Frente a estas indefiniciones, se reavivaron en los ámbitos diplomáticos de Brasil las especulaciones y desconfianzas, incentivadas por el gobierno menemista durante la década anterior, respecto a cual sería en última instancia la estrategia de integración regional adoptada por Argentina en caso de opciones rápidas. La cuestión se definió durante el mes de abril en la Tercera Cumbre de las Américas en Quebec, y se reafirmó en la Cumbre de Asunción cuando Argentina ratificó que negociaría desde el Mercosur, cualquier acuerdo de liberalización comercial con Estados Unidos.

Con respecto a las relaciones bilaterales con Estados Unidos, la Alianza criticó las sobreactuaciones propias de las relaciones carnales durante menemismo y propuso en cambio "relaciones intensas, maduras y dignas". Las autoridades argentinas han manifestado en reiteradas oportunidades, tanto a la administración B. Clinton como al actual gobierno de George W. Bush, su agradecimiento por el respaldo brindado a la política económica de la Alianza y el apoyo otorgado por Washington para la obtención de préstamos o refinanciamientos de los organismos de crédito internacionales.

Sin embargo, el aval ofrecido por Estados Unidos no impidió que hicieran sentir firmes reclamos cuando se consideraron en peligro los intereses económicos de las empresas estadounidenses. A poco de asumir el gobierno aliancista, volvieron a intensificarse las presiones norteamericanas referidas al cumplimiento de la ley de patentes farmacéuticas[33], y la transparencia en las licitaciones públicas. A estos temas sensibles de la agenda bilateral, se sumaron otros como el acuerdo sobre política aerocomercial de «cielos abiertos»[34] y la radarización[35]. Estas nuevas cuestiones conflictivas, son resultado de cuestionables convenios realizados en los últimos tiempos del menemismo y cuya revisión por el actual gobierno, es firmemente resistida por los funcionarios estadounidenses.

Desde la perspectiva argentina las dificultades en relación a Estados Unidos están referidas a cuestiones económicas: las acciones antidumping y los derechos compensatorios que paralizan el acceso de algunas exportaciones argentinas al mercado norteamericano (siderurgia, ferro aleaciones, textiles) y las restricciones

paraarancelarias (sanitarias o cuantitativas) a la exportación de productos agropecuarios o alimenticios.

Así, las relaciones que Estados Unidos mantiene con Argentina se encuadran dentro de la estrategia que aquel país adoptó hacia América Latina en las pos guerra fría. Esto es, una política exterior que privilegia la diplomacia económica y enfatiza, por un lado, el cumplimiento de ciertas reglas de comportamiento económico por parte de los países de la región (normas sobre propiedad intelectual; restricciones al otorgamiento de subsidios a las exportaciones) y por otro lado, la promoción de un área económica hemisférica preferencial (la extensión del Nafta o la conformación del ALCA) como un mecanismo para promover con mayor efectividad los intereses norteamericanos.[36]

En términos de seguridad regional, procuró mantener una amplia libertad de acción en la región, sin hacerse responsable por resolver los conflictos que no involucren directamente sus propios intereses. Sin embargo, en aquellas situaciones donde la agenda interna de Estados Unidos se proyecta en su política exterior, el país tuvo un rol mucho más activo. Este es el caso de la lucha contra el narcotráfico, el fortalecimiento de la institucionalidad democrática en la región, la inmigración ilegal, y el futuro de Cuba.

En este contexto, la diplomacia norteamericana intentó que el gobierno argentino se plegara a su propuesta de sancionar al gobierno de Fujimori en Perú; que tuviera un compromiso mayor en la lucha contra el narcotráfico en Colombia; que tramitara su pronta incorporación al ALCA y que aceptara adelantar su lanzamiento; que continuara con el voto de condena a Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

Con excepción de Cuba, en todos estos temas "sensibles" el gobierno argentino actuó en forma coordinada con Brasil y con sus socios del Mercosur.[37] Incluso la acción diplomática ante los atentados terroristas del 11 de setiembre, se llevó a cabo en permanente consulta con el gobierno brasileño. Por lo tanto, a pesar de que la política exterior de la Alianza en relación a la potencia hegemónica tiene muchas similitudes con la llevada a cabo durante las presidencias de Carlos Menem, es necesario reconocer diferencias. Durante los noventa, Menem planteaba una agenda "fácil" para Estados Unidos porque, entre otras iniciativas, aceptaba enviar tropas a Colombia, planteaba lazos bilaterales estrechos con la potencia, y mantenía una posición dura con Cuba. La diplomacia actual, en cambio, se ha alejado del alineamiento automático y ha procurado no aislar a Argentina de los demás países del Cono Sur sin disgustar a Estados Unidos.

Conclusión

En la década de los noventa, la elite gubernamental argentina adscribió a un nuevo paradigma de inserción internacional basado en la aceptación de la hegemonía de la Alianza Occidental y del capitalismo global, adhirió a los "valores universales" hegemónicos y adoptó el liberalismo económico en la conducción de la política externa. Los intereses perseguidos por la política exterior giraron en torno al fomento del comercio, las negociaciones, las inversiones y la atracción de capitales extranjeros.

El gobierno del Dr. Menem dejó atrás una historia de confrontaciones y procuró la concreción de una alianza o relación especial con los Estados Unidos con la convicción de que esto le permitiría obtener beneficios económicos y alcanzar el crecimiento. El Mercosur fue el otro eje de la política exterior. Concebido como un modelo de regionalismo para la globalización, se privilegiaron los aspectos comercialistas por sobre las políticas activas destinadas a lograr metas de desarrollo equilibrado que se habían planteado en los ochenta.

El gobierno de la Alianza no propuso cambios de rumbo en el modelo de desarrollo adoptado, y por consiguiente, tampoco tuvo disensos estratégicos en política exterior. Se estableció el compromiso de profundizar y ampliar el Mercosur, se desechó la política de alineamiento con Estados Unidos proponiendo en su lugar, "relaciones intensas y maduras", y se continuó con una acción diplomática que tiene el compromiso fundamental de ampliar los mercados para las exportaciones del país.

A pesar de que las continuidades con la política exterior del menemismo son evidentes, es necesario reconocer que existen diferencias. Fernando De la Rúa bregó por un relanzamiento del Mercosur y por acrecentar la relación con Brasil coordinando posiciones comunes ante temas sensibles del ámbito regional, tomando distancia del alineamiento automático.

Sin embargo, la diplomacia argentina ha reincidido en las mismas ambigüedades e indecisiones que antes a la hora de definir dentro de que marco regional potenciará su inserción internacional. Por un lado se plantea la profundización del Mercosur con el acuerdo de coordinar variables macroeconómicas y su ampliación mediante un tratado de libre comercio con el CAN y con México. Por otro, y desde el Ministerio de Economía, se han dado continuas señales a Estados Unidos de que Argentina está dispuesta a sumarse al área de libre comercio hemisférica, dejando traslucir que Brasil no es el socio más importante de su relacionamiento externo.

La explicación de estas idas y venidas está relacionada a que:

1. Debido en parte a su estructura económica, Argentina realizó una adscripción mucho más radical que Brasil, a la globalización y a las ideas liberales y promercado.
2. El modelo de desarrollo y de inserción internacional adoptado no está dando los beneficios esperados, Argentina hace más de tres años que tiene crecimiento cero, con aumento del desempleo y con una distribución social de la riqueza cada vez más desigual.
3. Debido al contexto de crisis económica, y a la parálisis – asociada a periódicos improntes de refundación – del proceso de integración regional, han surgido nuevamente posturas que cuestionan al Mercosur como el marco adecuado desde donde potenciar la inserción. Se acrecientan las voces de aquellos sectores de la sociedad política que promueven en lo interno, profundizar las políticas de flexibilización, privatización, desregulación y rígida disciplina fiscal; y en lo externo, impulsar una mayor inserción en las corrientes de comercio internacional, un mayor arribo de capitales, y una adscripción al ALCA como mejor medio para obtenerlos.
4. Esta circunstancia sumada a la crisis política que dificultó el liderazgo del Presidente, provocó que se emitieran mensajes simultáneos y contradictorios entre Cancillería y el Ministerio de Economía, en cuanto a la postura a adoptar frente al ALCA.

La administración de De la Rúa, atravesada por una encarnizada interna, intentó encontrar soluciones para la recesión y un déficit fiscal gigantesco. La urgencia de maximizar los ingresos fiscales y cumplir con las exigencias de los organismos de crédito internacionales, provocaron que el gobierno otorgara una atención prioritaria a los requerimientos de corto plazo, acentuando la "fuga hacia delante" y soslayando la necesaria discusión sobre la viabilidad de las actuales estrategias de desarrollo y de inserción internacional. Esto deberá modificarse si realmente se pretende que el Mercosur tenga un sentido de dirección compartido por Argentina y Brasil, de fundamental importancia en el proceso que se avecina con las negociaciones del ALCA.

Bibliografía:

Castro, Jorge: *La gran década. Del abismo al crecimiento*, Sudamericana, Buenos Aires, 2000.

Cavallo, Domingo F.: "La inserción de la Argentina n el Primer Mundo. 1989-1991", en Jalabe, Silvia (comp): *La Política Exterior Argentina y sus Protegonistas, 1880-1995*, CARI-Nuevo Hacer-GEL, Buenos Aires, 1996.

Cisneros, Andrés: *Política exterior argentina 1989-1999. Historia de un éxito*, CARI-Nuevo Hacer-GEL, Buenos Aires, 1998.

Da Motta Veiga, Pedro: "Brasil, el Mercosur y el ALCA", *Foreign Affairs Magazine*, primavera 2001.

De Almeida, Paulo Roberto: "O futuro do Mercosul: os desafios da agenda interna e da liberalização hemisférica", em Marcos Costa Lima e Marcelo de Almeida Maderos (orgs): *O Mercosul no limiar do século XXI*, Cortez Editora, CLACSO, Brasil, 2000.

De La Balze, Felipe y Roca, eduardo (comp): *Argentina y Estados Unidos. Fundamentos de una Nueva Alianza*, CARI-ABRA, Buenos Aires, 1997.

De La Balze, Felipe: "La política exterior de reincorporación al Primer Mundo", en Cisneros, A. (1998).

Di Tella, Guido: "Política exterior argentina: actualidad y perspectivas. 1991-1995", en Jalabe, Silvia (comp): *La Política Exterior Argentina y sus Protagonistas, 1880-1995*, CARI-Nuevo Hacer-GEL, Buenos Aires, 1996.

Di Tella, Guido: "Prólogo", en Cisneros, A. (1998).

Escude, Carlos: *El realismo de los estados débiles*, GEL, Buenos Aires, 1995.

Escude, Carlos: *Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*, Planeta, Buenos Aires, 1992.

Ferrer, Aldo: "MERCOSUR: Trayectoria, situación actual y perspectivas", en *Desarrollo Económico*, Nro.140, vol.35, Buenos Aires, enero-marzo 1996.

Ferrer, Aldo: *Hechos y ficciones de la globalización*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1999.

Ferrer, Aldo: "Ciencia y Tecnología en un mundo global", en Fernández Cirelli, Alicia (coord): *¿Qué es investigar hoy?. Reflexiones al borde del Nuevo Milenio*, Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires, 1996.

Jaguaribe, Helio: "La Integración Argentina-Brasil", *Revista de Integración Latinoamericana*, Nro.129, Buenos Aires, 1987.

Jalabe, Silvia (comp): *La Política Exterior Argentina y sus Protagonistas, 1880-1995*, CARI-

Nuevo Hacer-GEL, Buenos Aires, 1996.

Menem, Carlos: *Estados Unidos, Argentina y Carlos Menem*, CEYME, Buenos Aires, 1990.

Mora y Araujo, Manuel: “De Perón a Menem. Una historia del Peronismo”, en AA.VV. *Peronismo y Menemismo. Avatares del populismo en la Argentina*, Ediciones El Cielo por Asalto, Buenos Aires, 1995.

Neffa, Julio C.: *Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argetnina (1880-1996),* Eudeba, Buenos Aires, 1998.

Palermo, Vicente y Novaro Marcos: *Política y poder en el gobierno de Menem*, Grupo Editorial Norma-FLACSO, Buenos Aires, 1996.

Palermo, Vicente: “Peronismo y menemismo: apuntes para una discusión” en *América Latina, Hoy,* Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, nro.6, 1990.

Plataforma de la Alianza: “El gran cambio”, 1999.

Portal Conde, Rodolfo: “Las relaciones cubano argentinas en los ‘90”, en *Revista Relaciones Internacionales,* Año 8, Nro.15, noviembre de 1998, Instituto de relaciones internacionales, Universidad de la Plata, Argentina.

Rosecrance, Richard: *La Expansión del Estado Comercial*, Alianza Editorial, 1987

Sidicaro, Ricardo: “El menemismo: tres objetos de análisis”, en *Punto de Vista*, Revista de Cultura, Nro.47, diciembre de 1993.

Torre, Juan C.: *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 1998.

Notas de referência

1 Según la visión fundamentalista, el papel de los Estados aparecía severamente limitado para controlar y/o modificar las fuerzas del mercado dentro y a través de las fronteras nacionales. Por lo tanto, si las principales decisiones las adoptan los actores transnacionales, lo único que puede hacerse es adoptar políticas amistosas hacia ellos y hacia los mercados. Ferrer (1996; 1999).

2 Menem (1990); Di Tella (1996;1998); Cavallo (1996); Cisneros (1998).

3 Por ejemplo, el envío de naves a la Guerra del Golfo Pérsico; el cambio de orientación del voto argentino en las Naciones Unidas; la intervención en Haití; el retiro del Movimiento de No Alineados; la condena a Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; la frustrada intención de asociar al país a la OTAN.

[4] De la Balze y Roca (1997).

[5] De la Balze (1997; 1998).

[6] Ferrer (1999)

[7] La tensión surge por problemas macroeconómicos (devaluación y recesión en Brasil y recesión en Argentina) y problemas de gestión (retroceso en la consolidación de la Unión Aduanera y escaso avance en la profundización de la integración). A partir de 1997, el funcionamiento del libre comercio intrarregional se vio negativamente afectado por la imposición de barreras no arancelarias y por el uso de incentivos distorsivos en la venta intrazona. Por otro lado, los problemas macroeconómicos provocaron una desaceleración del comercio intrarregional y en un cambio de precios relativos a favor de Brasil, que contribuyó al aumento de controversias comerciales y de reclamos por medidas de protección.

[8] Según el INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censo), a fines de 1999, el 10% más rico de la población concentraba el 36,9% de la riqueza, mientras que el 10% más pobre el 1,5%. En la década del 70, el 10% más rico concentraba el 28,2% mientras que el 10% más pobre el 2,3%. INDEC, 2000.

[9] La desocupación en octubre de 1999, alcanzaba el 14,5% (el pico máximo se alcanzó en mayo de 1995 con el 18,4%). Los datos oficiales señalaban que en el país había 1.700.000 desocupados, 1.800.000 subocupados y 3.000.000 de trabajadores en negro con un sueldo promedio de 400 pesos, cuando una canasta de alimentos mínima estaba valuada en 480 pesos para una familia de 4 personas. Diario *Clarín,* 13/6/1999 (datos extraídos del INDEC y del Ministerio de Economía).

[10] El sistema de partidos desde el regreso de la Democracia en 1983 y hasta 1989, funcionó como un sistema bipartidista con dos partidos de larga trayectoria: la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista (peronista), que juntos captaron más del 72% de los votos en las diferentes elecciones. El bipartidismo evolucionó hacia un sistema con partido dominante (el Partido Justicalista) que tenía una base electoral de alrededor del 40% de los votos, confrontando con una oposición dividida (Frepaso y Unión Cívica Radical) y con mucha volatibilidad electoral. Recién a fines de la década de los noventa, hay una nueva modificación del mapa político cuando surge la Alianza.

[11] Rodriguez Giavarini (2000)

[12] En este sentido, el canciller explica que "si bien apoyamos toda iniciativa a nivel multilateral –sobre todo el grupo de Cairns o los esfuerzos en la OMC-, creemos que las negociaciones que mantiene el Mercosur con la Unión Europea, por un lado, y la integración a nivel continental en el marco del ALCA, por otro, pueden disminuir sustancialmente las barreras que enfrentan los productos de nuestra región en las principales economías del mundo". Rodriguez Giavarini (2000)

[13] Cisneros (1998) En un discurso pronunciado el 29/6/1994, el entonces Canciller Guido Di Tella manifestó: "Lo que hemos hecho básicamente es decir Tercer Mundo y No Alineados, países pobres en general, no los queremos...Abandonamos los No Alineados, porque no nos convenía, porque no nos interesaba y porque no teníamos intereses comunes...Nos interesan mucho los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)...nos interesa generar esta relación con los países del Norte porque una de las confusiones que tenemos es que, por estar ubicados en América Latina, somos un país más de Latinoamérica. Esto no es cierto...Argentina es un país europeo".

[14] Rodriguez Giavarini (2000)

[15] Con Venezuela se coincidió en avanzar en la integración regional y se firmaron acuerdos de cooperación en materia de energía y minería. El caso venezolano es particularmente interesante porque el acercamiento diplomático responde y consolida una relación económica cimentada a partir de las inversiones de empresas privadas argentinas en ese país. El nivel de inversiones argentinas superan

los tres mil millones de dólares lo que representa el 30 por ciento de las inversiones argentinas en el exterior, de manera que la Argentina es el principal inversor latinoamericano en Venezuela.

16 México y Argentina lograron, en febrero del 2001, la profundización y ampliación del Acuerdo de Complementación Económica que regula el acuerdo bilateral preferencial y establece, entre otros puntos, mecanismos de Solución de Controversias, Acuerdos en las áreas de Disciplinas Comerciales, Requisitos de Origen y Normas Sanitarias y Fitosanitarias, y el restablecimiento de la exportación de automóviles. La negociación se desarrolló con atención a los compromisos de la Argentina con el Mercosur y en especial a la decisión del Consejo del Mercado Común que establece un plazo límite (hasta junio de 2003) para la vigencia de los acuerdos bilaterales de los países miembros con los países de la ALADI. Entre los productos que pasaron a formar parte del Acuerdo se destacan los correspondientes al sector automotriz, los sectores químico y petroquímico; de instrumentos de medición, moldes y matrices

17 Para Brasil, el Mercosur es un instrumento de política externa y una prioridad política antes que económica.

18 El conflicto venía incrementándose desde inicios de 1999 debido a que la devaluación del real provocó el temor de un fuerte crecimiento de las importaciones de origen brasileño en ciertos sectores manufactureros y en diversas producciones agropecuarias y agroindustriales. A esto se sumó el hecho de los fuertes subsidios que han otorgado algunos estados de Brasil para la radicación de industrias en su territorio. Existieron temores justificados, pero también oportunismo político y desesperación de sectores sin competitividad.

19 *Clarin:* 12/8/2001. *La Nación:* 2/10/2001; 27/9/01; 1/11/2001.

20 El plan contempló fechas específicas: a partir del 2002, se estableció que el déficit fiscal neto no podrá superar el 3% del producto bruto interno (PBI). Se afirmó que entre el 2002 y el 2003, Brasil podrá tener una flexibilidad de 0,5%. A partir del 2010, el endeudamiento de los seis países no podrá superar el 40% del PBI (la deuda de la Argentina supera en este momento el 50% del Producto). En materia inflacionaria, se estableció que el valor máximo será de 5% anual, en el período 2002 a 2005.

21 Si bien se convinieron cuestiones formales como la unificación de los parámetros que miden la evolución de las economías, y se firmó un acuerdo para que la aplicación de cualquier salvaguardia o medida antidumping sólo sea posible después de consultas entre los gobiernos, aún quedan pendientes la proclamada armonización de las legislaciones internas y las políticas monetarias y fiscales que permitan en un futuro diluir diferencias de competitividad creadas por subsidios o devaluaciones entre los socios del Mercosur.

22 Paulo Roberto de Almeida (2000)

23 Roberto Bouzas afirma que deben acordarse posiciones comunes ante interrogantes como: ¿Es el Mercosur un instrumento para aumentar la eficiencia promover el crecimiento y mejorar las capacidades de insertarse en la economía global ¿O es un instrumento "defensivo" para proteger intereses establecidos y asegurar una reserva del mercado?. En términos más concretos, ¿es una "barricada" contra el ALCA o es un instrumento para la construcción de una posición que permita alcanzar un resultado superior en las negociaciones hemisféricas?. Estas preguntas pueden parecer abstractas pero hacen a la identidad misma del proceso de integración. Bouzas, Roberto: "Mercosur: punto de inflexión", *Clarín*, 21/12/00.

24 Pedro da Motta Veiga (2001) afirma que "en Brasil, en contraste con el interés político atribuido al proyecto subregional, los incentivos económicos asociados con dicho proyecto se consideran limitados...De esta contradicción entre elevada motivación política e incentivos económicos restringidos, se desprende una postura de participación que incluye un compromiso estratégico con la integración

subregional; sin embargo, esto no genera la adhesión automática a las propuestas de profundización de la unión aduanera ni implica la aceptación de propuestas consideradas capaces de restringir el margen de libertad de los gobiernos (federal y estaduales) en las áreas de políticas de desarrollo. En este sentido, la posición negociadora de Brasil es, sin duda, el factor determinante del actual perfil del Mercosur: una unión aduanera imperfecta, dotada de escasos mecanismos de institucionalización y frágiles instrumentos de "penalización" a las políticas nacionales de los países miembros". No obstante, en los últimos tiempos, "en Brasil ha cambiado la concepción del Mercosur, sobre todo en función de la consolidación de las negociaciones del ALCA, lo que, entre los brasileños, actualiza la prevención en cuanto a los riesgos de que el Mercosur se diluya en el proyecto continental, por lo que se muestran menos reacios a discutir temas hasta entonces rechazados por Brasil".

[25] La posición adoptada por Argentina en la Asamblea General de la OEA, despertó críticas en sectores políticos dentro del propio gobierno que reclamaban "la falta de protagonismo de la Argentina lo que posibilitó que Estados Unidos actúe como vigía de la Democracia latinoamericana" y de intelectuales que reprobaron "el evidente desinterés por el futuro de la democracia en la región". *Clarín,* 30/5/00 y *Clarín*, 30/6/00. Por su parte, las voces que defendieron la posición afirmaron que el país "no tuvo una posición neutra, mantuvo una actitud crítica frente a lo sucedido en Perú, se manifestó en contra de la adopción de medidas unilaterales o de sanciones multilaterales que usualmente no conducen a los resultados buscados". Declaraciones del Embajador Marcelo Huergo, ex representante ante la OEA. *Clarín,* 26/6/00.

[26] Con motivo de la Cumbre de los 12 Presidentes de Sudamérica, el embajador de Estados Unidos en Brasil, Anthony Harrington, reconoció explícitamente la lideranza brasileña, mientras que el New York Times publicó un artículo sobre la posición prominente de Brasil "como socio y al mismo tiempo rival de Estados Unidos", *O Estado de Sao Paulo*, 31/8/00 y 2/9/00.

[27] En el Comunicado de Brasilia no aparecen resoluciones o compromisos concretos, sino que el principal resultado de la reunión fue político. Se acordó transformar a la región en una gran área de libre comercio a partir de las negociaciones de la Comunidad Andina y del Mercosur, consolidar la democracia como el único régimen político aceptable, cooperar en el desarrollo de infraestructura, la lucha contra el narcotráfico y el desarrollo de la sociedad de la información, y buscar posiciones concertadas que refuercen el poder negociador en las discusiones comerciales multilaterales, sea para la formación del ALCA o para profundizar las relaciones con la UE. Por otra parte, la propuesta de un acuerdo regional, no debe leerse como un histórico deseo integracionista, sino como la búsqueda de resguardos dentro de la globalización.

[28] Los temores implícitos o explícitos que suscita el proyecto del ALCA en Brasil están relacionados primero, al desnivel del poder de negociación con Estados Unidos, lo que llevaría a realizar muchas más concesiones de las que obtendría a cambio en términos de acceso al mercado norteamericano. Segundo, por ser un global trader, su relacionamiento económico-financiero y tecnológico apunta hacia una diversificación mucho mayor que la que implica un área hemisférica. En tercer lugar, el ALCA significaría el abandono de un proyecto regional de construcción de un espacio económico propio en el cual Brasil asume un papel hegemónico, por un esquema de liberalización a ultranza donde Brasil tendría una función secundaria. "En otros términos, la cuestión del esencial ligada al ALCA no se refiere, en verdad, a sus aspectos comerciales o económicos, sino, incuestionablemente a un *proyecto de poder.* Paulo Roberto de Almeida, (2000).

[29] *Clarín,* 12/3/2001. Agregaba que "si se quiere calcular el impacto que tendrá el ALCA, vale señalar que nuestro país ha sido perjudicado por un monto superior a 460 millones de dólares en los últimos años, solamente en exportaciones argentinas que no pudieron concretar a causa de las barreras no

arancelarias impuestas a un número reducido pero importante de productos tanto agropecuarios como industriales en el mercado estadounidense".

[30] Las diferencias dentro del gobierno se hicieron públicas, luego del sorpresivo anuncio de que Estados Unidos y Chile habían acordado firmar un tratado de libre comercio. El ex ministro de Economía, José Luis Machinea, declaró que la Argentina debería promover la firma de un tratado similar al de Chile con Washington, mientras el Canciller de Brasil planteaba que «la decisión de Chile de ingresar al NAFTA es incompatible con el Mercosur". Machinea fue sustituído por el ultraliberal Ricardo López Murphy, cuyos asesores afirmaron que no era conveniente para Argentina permanecer en un bloque liderado por un país "demasiado cerrado" como Brasil. Por su parte, el sucesor de López Murphy, Domingo Caballo defendió en repetidas ocasiones que los países del Mercosur deberían retroceder de una unión aduanera, para conformar un área de libre comercio y dejar a cada uno ejecutar su política de comercio exterior.

[31] En diciembre del 2000, en la Cumbre Presidencial en Florianópolis, De la Rúa se encargó de disipar las dudas sobre su opción política por el Mercosur cuando afirmó: "en junio pasado, en Buenos Aires, hubo un documento del Mercosur donde se dejó escrito que la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA) empezará en 2005. Y yo lo firmé. Por lo tanto, se respeta esa fecha», *La Nación*, 16/12/00.

[32] Durante la presidencia de la Argentina en ALCA se logró elaborar el primer borrador, que fue puesto a consideración de los 34 países involucrados en el acuerdo hemisférico en la reunión de Ministros de Comercio Exterior que se desarrolló en Buenos Aires el 7 de abril del 2001.

[33] A partir de fines de octubre de 2000 comenzó a regir plenamente la Ley de Patentes, después de una década de conflictos.. La discusión acerca de las patentes de los medicamentos arrancó a principios de los 90. En 1995 se aprobó la ley, que concedió un plazo de cinco años a los laboratorios para adaptarse al nuevo régimen y comenzar a pagar royalties. Existieron polémicas entre el Congreso y el Ejecutivo, que fueron un espejo de la dura puja entre los laboratorios nacionales (la mayoría se opuso a esta legislación) y los extranjeros (que usaron el poder de sus embajadas para impulsarla). La vigencia de la ley, sin embargo, no evitará el proceso iniciado por los Estados Unidos contra la Argentina ante la Organización Mundial de Comercio (OMC). Los estadounidenses plantearon en esa instancia que la legislación argentina es insuficiente, y que no responde a las exigencias internacionales sobre el tema.

[34] El acuerdo de cielos abiertos le permitiría a empresas de transporte aéreo de Estados Unidos realizar libremente vuelos de cabotaje y comenzaría a regir en el año 2003. A fines de marzo de 2000, el gobierno de Argentina anunció que suspendía el acuerdo porque "no era beneficioso para la mayoría de los argentinos". El gobierno pretende anular un capítulo del convenio "contrario a la soberanía nacional", por el cual Estados Unidos se convierte en la autoridad que califica la seguridad y calidad de los aeropuertos argentinos, y aspira extender la fecha de inicio hasta el 2005.

[35] El interés concreto de Washington es que la Alianza confirme el otorgamiento del plan de radarización, valuado en 200 millones de dólares, a la empresa estadounidense Northrop (asociada a la italiana Alenia) cuya adjudicación actualmente está en la Justicia.

[36] Andrés Cisneros (1998).

[37] Cuba constituye un caso especial. Las relaciones de Argentina hacia este país en la última década han pasado necesariamente por una suerte de "triangulación condicionada" donde Washington constituye el otro vértice del esquema, y donde cualquier iniciativa por parte de Buenos Aires hacia la isla, no debe contradecir la estrategia norteamericana hacia La Habana. Portal Conde (1998)

A CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA E A ETERNA NOVIDADE DA DEMOCRACIA

Antônio de Pádua Fernandes Bueno*
Julius Moreira Mello**

Resumo

O presente artigo demonstra o processo de criação da Carta Democrática Interamericana no âmbito da Organização dos Estados Americanos. A mesma cria compromissos com a preservação da democracia representativa e prevê sanções aos Estados que não a comprirem. O foco principal baseia-se em sua influência no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, principalmente diante de governos ditatoriais ao estilo antigo. Entretanto, a concretização da Carta possui elementos de confiança duvidável para aplicação prática.

Abstract

The present article shows the creation process of the Inter-American Democratic Charter in the Organization of American States scope. This Charter requests commitments to representative democracy and predicts sanctions for the countries that do not comply with it. The main focus is based on its influence to the Inter-American Human Rights System, especially in face of old-fashioned dictatorial governments. Notwithstanding, the Charter's concretization holds dubious elements to its practical application.

Redigem direitos sobre direitos
mostram que são eles que os dão os tiram
Alberto Pimenta – *Ode Pós-moderna*

Introdução

É comum indicar a internacionalização dos direitos humanos como característica da sociedade internacional após a Segunda Guerra Mundial. A garantia desses direitos passou, gradativamente, com o advento da Organização das Nações Unidas (ONU), a tornar-se objeto de tratados e instituições internacionais. Nesse desse quadro, destacam-se as diversas convenções de direitos humanos da ONU, bem como alguns sistemas regionais de proteção, dentre eles o da Organização dos Estados Americanos (OEA) e o do Conselho da Europa. Notadamente na Europa, esses sistemas acarretaram diversas conseqüências nos ordenamentos jurídicos nacionais, e foi desenvolvida uma Teoria dos Direitos Humanos, com princípios próprios, a partir do Direito Internacional[1] .

Essa tendência da globalização, contudo, convive com outra, contraditória, que é a da progressiva diminuição na capacidade de gestão dos Estados nacionais,

Revista Cena Internacional. 3 (2): 221-245 [2001]

* Professor de Direito Internacional Público da Universidade Estácio de Sá (Rio de Janeiro) e doutorando em Direito pela Universidade de São Paulo (USP).
** Bacharelando em Direito da Universidade Estácio de Sá (Rio de Janeiro).

diminuição essa que, segundo Faria, compromete “o papel legitimador e as virtudes redistributivas da democracia representativa” (2000, p. 110) com a gradativa ascensão das empresas transnacionais e do capital financeiro. Lembra Streeten (2001) que a crescente integração econômica não vem produzindo oportunidades iguais na sociedade internacional; pelo contrário, vem surtindo efeitos negativos sobre o sistema fiscal, conforme Tanzi (2001), sob o qual os Estados teriam cada vez menos controle. Esse processo afeta a possibilidade de os Estados atenderem aos direitos sociais, bem como torna, em certo grau, obsoletos os direitos políticos, eis que os centros de poder deslocam-se para fora dos Estados com menor capacidade de decisão internacional.

No entanto, esse quadro, de aparente desvantagem para os Estados de que essas empresas não sejam originárias [2], poderia ser contrabalançado pelo associativismo internacional: o papel das associações internacionais é capaz de reforçar os Estados na garantia e realização dos direitos humanos. A atuação do Sistema Interamericano de Direitos Humanos deve ser entendido no âmbito dessas corrente opostas da sociedade internacional de hoje. E a Carta Democrática Interamericana, assinada em onze de setembro de 2001, corresponderia a mais um instrumento da OEA para a garantia desses direitos, ao prestigiar a democracia representativa.

Este artigo, pois, se destina a realizar uma reflexão preliminar a respeito dos limites dessa Carta, cujo advento não tem ainda trazido grande repercussão na sociedade civil.

1. Democracia, direitos humanos e sociedade internacional: a difícil efetividade do sistema interamericano de direitos humanos

Desde a década de 1980, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, órgão da OEA, afirma que o exercício da democracia representativa contribuía para uma melhor observância dos direitos humanos (Trindade: 1999a, p. 221). Não se trata, porém, de novidade: democracia, direitos humanos e sociedade internacional tentam encontrar-se desde o tempo das revoluções. Hobsbawm afirma que a Revolução Francesa foi a única, entre todas as revoluções contemporâneas, a ter sido “ecumênica” (1988, p. 72-73). Essa característica - a vocação universalista - foi expressa desde a primeira Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, que desejava dispor, segundo o artigo 2.º, sobre os “direitos naturais e imprescritíveis do homem” (Worms: 1993, p. 74).

Esses direitos, fundados na igualdade de todos os homens – concepção extremamente subversiva num Estado em que o feudalismo ainda marcava a

organização política e social - foram declarados como válidos para todos os homens e como base para todo governo legítimo. Nesse ponto, a Revolução Francesa afastou-se muito da revolução estadunidense, que não chegou a conceber direitos inerentes ao ser humano independentemente de uma organização política (Arendt: 1990, p. 148-149).

No entanto, apenas na segunda metade do século XX é que se iniciou a internacionalização dos direitos humanos - de fato, impossível numa sociedade internacional dominada pelo imperialismo, herança do século XIX - num processo histórico ainda pontilhado de obstáculos, principalmente de caráter antropológico: a imensa diversidade cultural na sociedade internacional faz com que os instrumentos internacionais, para que possam ser aceitos por um maior número de Estados, contenham previsões muito vagas e genéricas, pouco suscetíveis de efetividade - e não tenham, pois, fundamentos culturais (Arnaud: 1999, p. 98-100).

Trata-se de uma "neutralização ideológica", artificial, que permitiu que Estados com regimes políticos muito diversos subscrevessem a Declaração dos Direitos do Homem da ONU - tanto a União Soviética quanto os Estados Unidos firmaram essa Declaração, embora tivessem profundas discordâncias nas suas concepções de direitos humanos. Ao neutralizá-los ideologicamente, estratégia que lhes permite a aceitação, o Direito Internacional simultaneamente prestigia e *castra* esses direitos - uma das facetas do que Tercio Sampaio Ferraz Júnior denominou de *trivialização* dos direitos humanos (1990, p. 114).

Dessa forma, onde, no atual estágio da sociedade internacional, há mais chance de efetividade para os direitos humanos nos sistemas regionais, não no da ONU. Por exemplo, a criação de um sistema europeu de direitos humanos, com uma Convenção e um Tribunal próprios, muito contribuiu para o aperfeiçoamento da democracia nos Estados membros do Conselho da Europa (Forsythe: 2000, p. 11).

A OEA possui o seu próprio sistema de direitos humanos, formado pela Convenção Americana de Direitos Humanos (1969) e pelos órgãos que a garantem, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, que funcionam desde 1959 e 1979, respectivamente.

Além do sistema da OEA, deve-se lembrar que alguns Estados americanos conferem aos tratados internacionais valor constitucional (como o Equador e, no tocante a vários tratados, a Argentina) ou, embora inferior à constituição, valor prevalecente sobre a legislação interna, como Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Colômbia (Ayala Corao: 1999, p. 90). Mas isso pouco significa: os problemas internos dos Estados da América Latina tornam pouco efetivo o sistema interamericano de direitos humanos - e a democracia.

Se é verdade que a "democracia representativa" contribui para o fortalecimento dos direitos humanos [3], não é menos verdadeiro que, sem o efetivo exercício desses direitos - inclusive os de natureza econômica, social e cultural - não se pode falar em democracia representativa, a não ser que se lhe dê um conceito meramente formal, sem critérios de justiça social - o que é justamente o caso da maior parte dos Estados americanos, afetados pelo subdesenvolvimento.

Essa deficiência democrática afeta também o Brasil. Marshall descreveu o desenvolvimento da cidadania na criação dos direitos civis, depois dos políticos e, por fim, os sociais. No Brasil, os direitos políticos foram conferidos antes do desenvolvimento dos direitos civis, como lembra Carvalho (1998, p. 280-281), o que leva, ainda hoje, a uma insuficiente cidadania política, comprometendo a democracia representativa.

Deve-se duvidar, pois, da efetividade do sistema interamericano de direitos humanos, mesmo com a criação da Carta Democrática Interamericana [4], por tratar de deficiências cujas raízes - múltiplas e complexas - fogem ao alcance da norma jurídica e da atuação de uma organização internacional.

Embora a influência e a inserção dos Estados latino-americanos na sociedade internacional muito influenciem nos níveis de desenvolvimento nacional, não menos certo é que o subdesenvolvimento - estado infenso ao exercício dos direitos humanos, deve-se lembrar, sendo o próprio desenvolvimento um direito humano [5] - possui raízes internas; por lidar, portanto, com questões nacionais, é que a Carta Democrática Interamericana preocupou-se com a não-intervenção, como se verá adiante.

2. A aprovação da Carta Democrática Interamericana e seus antecedentes

Pode-se remontar a Carta Democrática a 1991, quando os ministros de relações exteriores e chefes de delegação, durante o XXI Período Ordinário de Seções da Assembléia Geral da OEA, realizado em Santiago no Chile, expressaram, mediante o Compromisso de Santiago com a Democracia e Renovação do Sistema Interamericano, sua determinação em adotar um conjunto de procedimentos eficazes para assegurar a promoção e defesa da democracia representativa. Nessa oportunidade, a Assembléia Geral aprovou a resolução AG/RES 1080/1991 em que estabelece um mecanismo de ação coletiva no caso de interrupção abrupta e irregular do processo político institucional democrático e do legítimo exercício do poder por um governo democraticamente eleito em qualquer um dos estados membros.

Tal resolução foi invocada em quatro oportunidades: no Haiti em 1991; no Peru em 1992; na Guatemala em 1993 e no Paraguai em 1996. No entanto, as intervenções foram tímidas, como no caso peruano, quando o presidente Alberto Fujimori, após dissolver o Congresso e a Suprema Corte, além de suspender a Constituição, conseguiu manter-se no poder não obstante as pressões internacionais e reelegeu-se em 1995 com facilidade, pondo em relevo as fragilidades das democracias latino-americanas.

Posteriormente, a Assembléia Geral, em 1992, aprovou a Declaração de Nassau, em que foi acordado o desenvolvimento de mecanismos para proporcionar a assistência solicitada pelos Estados-membros da OEA para promover, preservar e fortalecer a democracia representativa, a fim de completar e executar o previsto na AG/RES 1080/1991.

Em 1993, a Assembléia Geral, reunida na Nicarágua, aprovou a Declaração de Managua para Promoção da Democracia e o Desenvolvimento, onde os ministros de relações exteriores e chefes de delegação expressaram seu convencimento de que a democracia, a paz e o desenvolvimento eram partes indivisíveis de uma visão renovada da solidariedade americana e que a prática desses valores dependeria da capacidade da Organização de contribuir para preservar e fortalecer as estruturas democráticas do Hemisfério.

O Protocolo de Washington ofereceu outra ferramenta para a defesa da democracia [6]. Em virtude do protocolo, que introduziu reformas à Carta da OEA, a Organização tem o direito de suspender qualquer Estado Membro cujo governo democraticamente eleito tenha sido derrotado pela força. O Protocolo de Washington entrou em vigor em setembro de 1997.

A proposta inicial para uma Carta Democrática Interamericana foi apresentada em abril de 2001 pelo governo de transição do Peru (instituído após a fuga do ditador Fujimori para o Japão, onde se encontra abrigado até o momento da elaboração deste artigo), pouco antes da Terceira Cúpula das Américas, realizada no mesmo mês.

Todo encontro da Cúpula das Américas gera uma Declaração diplomática na qual os Estados apontam valores e objetivos comuns no sistema interamericano. Na Declaração de Québec, resultado da Terceira Cúpula, os presidentes e primeiros ministros afirmaram que o compromisso compartilhado de respeitar a democracia e o estado de direito é uma condição essencial para participação no processo das Cúpulas. Os líderes enfatizaram a necessidade de fortalecer a capacidade do hemisfério de responder quando a democracia é ameaçada e instruíram seus chanceleres a preparem uma Carta Democrática "que reforçasse os instrumentos da OEA para defesa ativa da democracia representativa".

Logo após a Cúpula, representantes da OEA elaboraram um documento de trabalho para consideração da Assembléia Geral, que celebrou seção ordinária entre os dias 3 e 5 de junho em São José na Costa Rica e aprovou um projeto de Carta Democrática Interamericana e requisitou ao Conselho Permanente: a) que fortalecesse e ampliasse, até o dia 10 de setembro de 2001, o projeto de Carta Democrática Interamericana em conformidade com a Carta da OEA; b) que promovesse o conhecimento público do projeto da Carta Democrática Interamericana a fim de facilitar a manifestação da sociedade civil em conformidade com as diretrizes para a participação das organizações não governamentais nas atividades da OEA; c) que convocasse um período extraordinário de seções da AG, na cidade de Lima até o dia 10 de setembro de 2001.

Entretanto, a participação da sociedade civil foi tímida, com um número de contribuições aquém das expectativas. O Brasil foi o país americano que mais contribuiu, com 23 mensagens num total de 86. Os EUA ficaram em segundo lugar com 19, seguidos pelo Peru com 10 (que mal havia saído, deve-se recordar, de um regime ditatorial) e pela Argentina com 8 mensagens. A participação da comunidade acadêmica do hemisfério foi pequena, com apenas 27 mensagens entre instituições e estudantes, o que decerto representa um reflexo da carência teórica no tocante aos Direitos Humanos na América, a que nos referiremos mais tarde. A participação dos partidos políticos foi praticamente nula, desnudando cruamente como a preocupação com os direitos humanos não perpassa a prática política do continente, e como a sociedade civil está afastada dos mecanismos interamericanos.

Um grupo de trabalho do Conselho Permanente, encabeçado pelo embaixador da Colômbia na OEA, negociou o texto final, levando em conta as propostas apresentadas por governos e cidadãos. Em 6 de setembro, o Conselho Permanente aprovou o documento final, que foi apresentado aos chanceleres da região durante uma seção extraordinária da Assembléia Geral em Lima, Peru. Os trinta e quatro países Estados membros da OEA [7] firmaram a Carta Democrática Interamericana em 11 de setembro de 2001, data, porém, infausta para os direitos humanos, porquanto nela ocorreram os atentados contra Washington e Nova Iorque.

3. Antigas novidades do sistema da Carta Democrática Interamericana

As relações da OEA com a democracia não deixam de ser recentes, o que se explica, entre outros fatores, pelo número de Estados democráticos nas Américas quando, em 1948, foi votada a Carta de Bogotá, que fundou essa organização [8].

A Declaração de Quebec, lançada por ocasião da Terceira Cúpula das Américas, ratificou a importância da democracia representativa no Sistema Interamericano, não sem antes fazer um *mea culpa* pela falta de repercussão da própria Cúpula das Américas (que se deve, entre outras razões, à falta de transparência democrática desse mecanismo diplomático...):

> Estamos cientes de que ainda há muito a fazer para que o processo de Cúpula das Américas se torne relevante no cotidiano de nossos povos e contribua para seu bem-estar.
>
> Reconhecemos que os valores e as práticas democráticas são fundamentais para alcançar todos nossos objetivos. A manutenção e o fortalecimento do estado de direito e o irrestrito respeito ao sistema democrático são, ao mesmo tempo, uma meta e um compromisso comum, além de constituírem uma condição essencial de nossa presença nesta e em futuras Cúpulas. Conseqüentemente, qualquer mudança inconstitucional ou interrupção da ordem democrática em um Estado do Hemisfério constitui um obstáculo insuperável à participação do Governo daquele Estado no processo de Cúpula das Américas. Levando devidamente em conta os mecanismos hemisféricos, regionais e sub-regionais já existentes, concordamos em realizar consultas no caso de ruptura do sistema democrático de um país que participe do processo de Cúpulas.
>
> Na atualidade, as ameaças à democracia tomam várias formas. A fim de aumentar nossa capacidade de resposta a essas ameaças, instruímos nossos Ministros das Relações Exteriores a preparar, no marco da próxima Assembléia Geral da OEA, uma Carta Democrática Interamericana, que reforce os instrumentos da OEA destinados à ativa defesa da democracia representativa.

A Venezuela, compreensivelmente, tendo em vista as convicções políticas de seu Presidente de então, Hugo Chavez, fez uma reserva no tocante ao especial ponto da Carta Democrática; no entanto, aprovou-a em onze de setembro de 2001.

Como resultado da Declaração de Québec, foi finalmente votada a Carta Democrática Interamericana, que ratifica os valores da democracia representativa, com a novidade de que "a ruptura da ordem democrática ou uma alteração da ordem constitucional que afete gravemente a ordem democrática num Estado membro constitui, enquanto persista, um obstáculo insuperável à participação de seu governo nas sessões da Assembléia Geral, da Reunião de Consulta, dos Conselhos da Organização e das conferências especializadas, das comissões, grupos de trabalho e demais órgãos estabelecidos na OEA" (artigo 19). Essa suspensão do Estado-membro não é, e não poderia ser, automática. Segundo o artigo 21 da Carta Democrática, a Assembléia Geral da OEA, se constatar que houve "ruptura da ordem democrática num Estado" e as "gestões diplomáticas" forem insuficientes para reverter esse quadro,

poderá suspender da OEA o Estado-membro, mediante voto de dois terços dos membros:

> Artigo 21 - Quando a Assembléia Geral, convocada para um período extraordinário de sessões, constatar que ocorreu a ruptura da ordem democrática num Estado membro e que as gestões diplomáticas tenham sido infrutíferas, em conformidade com a Carta da OEA tomará a decisão de suspender o referido Estado membro do exercício de seu direito de participação na OEA mediante o voto afirmativo de dois terços dos Estados membros. A suspensão entrará em vigor imediatamente.
>
> O Estado membro que tiver sido objeto de suspensão deverá continuar observando o cumprimento de suas obrigações como membro da Organização, em particular em matéria de direitos humanos.
>
> Adotada a decisão de suspender um governo, a Organização manterá suas gestões diplomáticas para o restabelecimento da democracia no Estado membro afetado.

Somente com a Carta Democrática Interamericana, portanto, é que a OEA criou um mecanismo de suspensão para os casos de ruptura da democracia em algum Estado-membro. Afinal, o caso de Cuba não estava previsto na Carta de Bogotá; sua exclusão na década de sessenta deu-se apenas pela lógica geopolítica da guerra fria, lógica essa, por sinal, que gerou a própria OEA: um instrumento que manteria livre o continente americano da influência soviética. Hoje, com a Carta Democrática, a exclusão de Cuba, país ainda sob o jugo da ditadura personalista de Fidel Castro, finalmente encontra amparo no Direito Interamericano!

Note-se que, no contexto da guerra fria, esse mecanismo de suspensão seria impensável, dada a política exterior estadunidense de apoio a ditaduras de direita nas Américas. O próprio Estado brasileiro, durante o regime militar, tê-lo-ia rejeitado [9]. Finda a guerra fria, necessário se fez que a OEA encontrasse nova identidade, sob pena de progressiva irrelevância. Daí surgiu o recente namoro com a democracia. No preâmbulo da Carta Democrática Interamericana, lê-se a referência a "uma antiga aspiração do Continente de responder rápida e coletivamente em defesa da democracia"; a História, contudo, não justifica totalmente esse motivo.

Tendo sido o continente campeão mundial de golpes de Estado do século XIX à primeira metade do século XX, e levando em conta a onda de ditaduras que tomou a América Latina da década de sessenta à de oitenta, o *apartheid* que vigorou em regiões dos Estados Unidos até a década de sessenta, a política exterior estadunidense de apoio a golpes de Estado implementada nessa mesma época, seria honesto dizer que o encontro do continente americano com a democracia corresponde a um amor recente.

Esse quadro histórico explica ainda por que o Mercosul, nascido em 1991, criou o seu compromisso democrático – o Protocolo de Ushuaia de 1998 - antes Carta

Interamericana, portanto. O compromisso do Mercosul, prevê, no artigo 5.º, como sanções que podem ser aplicadas ao Estado onde houve ruptura da ordem democrática, a suspensão desse membro nos órgãos do Mercosul, bem como dos direitos e deveres correspondentes[10].

Não se deve esperar, pois, muitas novidades da Carta democrática; na verdade, ela chega velha à sociedade internacional, como veremos a seguir.

3. Reflexões acerca da Carta Democrática Interamericana em relação à unidade e à indivisibilidade dos direitos humanos

Os limites da novidade da democracia na Organização dos Estados Americanos compreendem-se dentro das possibilidades da previsão internacional dos direitos humanos. Para alguns autores, como Belli (2001), a redefinição do Direito Internacional pelos Direitos Humanos seria uma "revolução copernicana", com a qualificação do indivíduo como sujeito do Direito Internacional Público. No entanto, essa qualificação do indivíduo na verdade corresponde às origens históricas dessa disciplina, conforme lembra Trindade (1997, p. 23), tendo sido defendida mesmo por Grotius. De qualquer forma, torna-se claro que o Direito Internacional não pode mais ser visto como de natureza meramente inter-estatal.

Após as duas grandes convenções de Direitos Humanos da ONU de 1966, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – devido à divisão ideológica e geopolítica própria da Guerra Fria, a ONU não foi capaz de consagrar esses direitos em um único tratado -, diversas outras convenções foram celebradas, o que gerou dúvidas em relação à universalidade e à eficácia do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

A ONU enfrentou essa questão por meio da Conferência de Viena de 1993; a Declaração que se seguiu afirmou a indivisibilidade e a universalidade dos Direitos Humanos. Para alguns, como Davidse (1995), essa Declaração não representou progresso algum ao sistema internacional de proteção já existente. Já Trindade (1997, p. 390) afirma que a Declaração demonstrou que se está em uma nova era em relação ao Direito Internacional dos Direitos Humanos: não a de simples "sucessão" de novos direitos, mas a de expansão e consolidação dos já existentes.

O campo dos direitos humanos no Direito alcança hoje "sentido universal", com fundamento na Carta da Organização das Nações Unidas e em diversos tratados internacionais (Fonseca Jr., 1992, p. 162), constituindo, além do sistema da ONU, alguns sistemas regionais, como o do Conselho da Europa e o da Organização dos Estados Americanos. Canotilho ressalta que o direito internacional tem elevado progressivamente

os direitos humanos "a padrão jurídico de conduta política, interna e externa", por meio do qual esses direitos convertem-se em "suporte das relações internacionais" (1999, p. 1218).

Os direitos humanos corresponderiam, por conseguinte, segundo RAWLS, a um "limite para o pluralismo entre os povos" (2001, p. 105) e teriam segundo alguns autores, o caráter de *jus cogens* – normas imperativas de Direito Internacional geral - e prevaleceriam até mesmo sobre a soberania em caso de violações maciças, nos quais é legítima a atuação do Conselho de Segurança da ONU (Pellet, 2000).

A universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos recebe críticas por ser derivada de uma tradição ocidental, que não é unânime na sociedade internacional. De fato, não existe uma base antropológica que sustente o universalismo dos direitos humanos, como lembra Donati (1996). Pode-se, porém, argumentar que os direitos humanos são o instrumento adequado para regular os conflitos entre culturas nessa sociedade, como o faz Habermas (2001, p. 128); a coexistência é necessária não obstante as diferenças culturais, logo, "a concepção dos direitos humanos" deveria ser a resposta para a comunicação entre as culturas.

No entanto, os problemas postos pela Declaração de Viena continuam a intrigar. Subsistiria, segundo Lopes (2001), uma diferenciação entre os direitos humanos, sendo alguns mais "fundamentais" do que os outros, como o demonstram convenções internacionais e os ordenamentos internos, bem como uma diferenciação pela origem histórica (as "gerações" de direitos humanos) e pela exigibilidade, que pode ser imediata ou "progressiva".

A questão põe-se de maneira mais premente no tocante aos direitos sociais e econômicos, que apenas poderiam ser realizados progressivamente e a que muitos autores negam a condição jurídica, como Hayek, que os julga incompatíveis com os direitos civis, conforme lembra Espada (1997).

É de lembrar que mesmo Estados ocidentais, como os Estados Unidos, não são membros do Pacto Internacional sobre Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, o que mereceu a esse Estado em particular acusações de hipocrisia, ao apoiar a Declaração de Viena (Forsythe, 2000, p. 46).

Também na União Européia - sabe-se que a Europa ocidental possui um sistema próprio de direitos humanos desde a década de cinqüenta -, os direitos sociais são objeto de perplexidade; sua proteção comunitária, em vez de tê-los tornado em instrumento de cidadania, representaria tão-somente um elemento da concorrência econômica internacional na análise de Robert (2000).

Nesse ponto, destaca-se o caráter político dos direitos sociais, que devem ser pensados além da questão judicial – trata-se de uma "luta" que "transcende" o Judiciário,

destaca Lopes (1994, p. 142), e transcende – por que não o dizer – as próprias cortes internacionais de direitos humanos, que sofrem a ameaça, de acordo com Arnaud (1999, p. 98-99), de serem gradativamente ignoradas com a globalização. A Carta Democrática Interamericana reflete a dualidade existente no âmbito dos direitos humanos, como veremos, e o seu projeto, submetido à sociedade civil, tinha grandes imperfeições a respeito; já no início da Carta, podia-se ler:

> Artigo 3 – São elementos essenciais da democracia representativa a realização de eleições livres e justas como expressão da soberania popular, o acesso ao poder por meios constitucionais, o regime pluralista de partidos e organizações políticas e o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais.
>
> Artigo 4 – O fortalecimento da democracia requer transparência, probidade, responsabilidade e eficácia no exercício do poder público, respeito pelos direitos sociais, liberdade de imprensa e desenvolvimento econômico e social.

Ocorria simplesmente um retrocesso em incluir no artigo 4.º, e não no 3.º, o "respeito pelos direitos sociais" e a "liberdade de imprensa". Tratava-se de elementos que se destinam ao "fortalecimento da democracia", objeto deste artigo, ou "elementos essenciais da democracia representativa"?

A resposta parece simples: tendo em vista que se reconhece "às liberdades fundamentais" o caráter de elementos essenciais da democracia representativa, a liberdade de expressão, por óbvio, possui esse mesmo caráter. Pode-se garantir esta liberdade sem a liberdade de imprensa? Evidentemente que não: a censura à imprensa é uma das formas mais perniciosas de cerceamento à expressão.

Uma vez que o "respeito aos direitos humanos" também é disposto no artigo 3.º como um dos mencionados elementos essenciais, dissociar esses direitos dos chamados "direitos sociais" é desconsiderar toda a evolução do Direito Internacional dos Direitos Humanos na segunda metade do século XX, a qual culminou na Declaração de Viena de 1993, que afirmou a indivisibilidade e a universalidade dos direitos humanos.

A redação definitiva desses artigos, que receberam comentários por parte da sociedade civil da América, melhorou o texto:

> Artigo 3 - São elementos essenciais da democracia representativa, entre outros, o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, o acesso ao poder e seu exercício com sujeição ao Estado de Direito, a celebração de eleições periódicas, livres, justas e baseadas no sufrágio universal e secreto como expressão da soberania do povo, o regime pluralista de partidos e organizações políticas, e a separação e independência dos poderes públicos.

> Artigo 4 - São componentes fundamentais do exercício da democracia a transparência das atividades governamentais, a probidade, a responsabilidade dos governos na gestão pública, o respeito dos direitos sociais e a liberdade de expressão e de imprensa.
>
> A subordinação constitucional de todas as instituições do Estado à autoridade civil legalmente constituída e o respeito ao Estado de Direito por todas as instituições e setores da sociedade são igualmente fundamentais para a democracia.

As liberdades de expressão e de imprensa foram associadas e consideradas como "componentes fundamentais da democracia representativa". Além disso, a promoção da participação política da mulher, ignorada no projeto original, veio expressamente prevista no artigo 28, que legitima ações afirmativas e políticas de cotas. No entanto, uma proposta mais controvertida para os Estados Unidos, como os direitos políticos dos imigrantes, contribuição de El Salvador, não foi incorporada à Carta.

No tocante aos direitos sociais, a Carta Democrática Interamericana buscou reconhecer a unidade e a indivisibilidade dos direitos humanos nos artigos do 7.º ao 16, como tais:

> Artigo 11 - A democracia e o desenvolvimento econômico e social são interdependentes e reforçam-se mutuamente.
>
> Artigo 12 - A pobreza, o analfabetismo e os baixos níveis de desenvolvimento humano são fatores que incidem negativamente na consolidação da democracia. Os Estados membros da OEA se comprometem a adotar e executar todas as ações necessárias para a criação de emprego produtivo, a redução da pobreza e a erradicação da pobreza extrema, levando em conta as diferentes realidades e condições econômicas dos países do Hemisfério. Este compromisso comum frente aos problemas do desenvolvimento e da pobreza também ressalta a importância de manter o equilíbrio macroeconômico e o imperativo de fortalecer a coesão social e a democracia.
>
> Artigo 13 - A promoção e observância dos direitos econômicos, sociais e culturais são inerentes ao desenvolvimento integral, ao crescimento econômico com eqüidade e à consolidação da democracia dos Estados do Hemisfério.

O que significam tais previsões? Princípios, normas de grande abstração, cuja implementação dependerá da legislação e das políticas públicas nacionais. No entanto, como esse direitos não estão realmente integrados ao sistema da Carta Democrática Interamericana, visto que não são objeto do controle previsto nela previsto, sua presença no texto tem valor antes político do que jurídico.

De fato, o tipo de controle previsto na Carta não se adaptaria bem a esses direitos; seria absurdo e contraproducente expulsar um membro da OEA por seus altos níveis

de pobreza. Nesse sentido, a Carta Democrática não trouxe novidades para a teoria dos Direitos Humanos.

Como esses direitos, em sua grande maioria, necessitam de implementação por meio de políticas públicas, a forma de controle deveria dar-se com a atuação dos órgãos do sistema da OEA, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que somente devem prestar ajuda mediante compromisso de que os programas financiados têm como destino promover tais direitos.

Tal, aliás, espera-se que deva ser o sentido da recente Resolução n.º 1822 de cinco de junho de 2001 da Assembléia Geral da OEA, de "Apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento ao Plano de Ação da Cúpula das Américas":

> A ASSEMBLÉIA GERAL, CONSIDERANDO:
>
> Que na Terceira Cúpula das Américas os Chefes de Estados e de Governo, democraticamente eleitos, adotaram a Declaração da Cidade de Quebec, que afirma: "Reconhecemos que os valores e as práticas democráticas são fundamentais para alcançar todos os nossos objetivos. A manutenção e o fortalecimento do Estado de Direito e o irrestrito respeito ao sistema democrático são, ao mesmo tempo, uma meta e um compromisso comum, além de constituírem uma condição essencial de nossa presença nesta e em futuras Cúpulas. Conseqüentemente, qualquer mudança inconstitucional ou interrupção da ordem democrática em um Estado do Hemisfério constitui um obstáculo insuperável à participação do Governo daquele Estado no processo de Cúpula das Américas";
>
> ....
>
> RESOLVE:
>
> 1. Convidar o Banco Interamericano de Desenvolvimento, como instituição participante no processo das Cúpulas das Américas e membro integral do Sistema Interamericano, a examinar suas políticas e procedimentos a fim de que reflitam uma maior correspondência com os mencionados valores e propósitos da Cúpula.
> 2. Incentivar o Banco Interamericano de Desenvolvimento a incorporar essas prioridades em seus programas e examinar suas atividades, a fim de melhor apoiar a implementação e o acompanhamento do Plano de Ação da Cúpula.

Tais recursos financeiros, como de lógico, devem ser negados a Estados suspensos da OEA, em virtude da Carta Democrática Interamericana.

4. O princípio da não-intervenção e a Carta Democrática Interamericana

No conflito entre o princípio da não-intervenção e o Direito Internacional dos Direitos Humanos, isto é, entre a soberania e a proteção a esses direitos, muitos autores sustentam a prevalência desses direitos, defendendo a possibilidade de intervenção das organizações internacionais, como Habermas, que defende um papel ativo da ONU em relação aos "direitos fundamentais", que não poderiam ser garantidos tão-somente por meio de tribunais internacionais (1999, p. 169). Essa posição, no entanto, deve ser mitigada de forma a não corroborar um novo colonialismo, segundo adverte Virilio (2000, p. 62). Tais questões põem-se porquanto se se atribui aos direitos humanos o caráter de norma de *jus cogens*, pode-se muito bem considerá-los como superiores ao princípio da não-intervenção.

Certos analistas caracterizam a diminuição da soberania dos Estados e o aumento de possibilidades de intervenção nos Estados como novidade resultante do inexorável processo de globalização dos últimos decênios. Trata-se, porém, de meia verdade: o princípio da não-intervenção, tal como o conhecemos hoje como norma de direito internacional geral, é muito recente. Ainda depois da primeira guerra mundial e da instituição da Liga das Nações, não existiam "regras de conduta fixas e absolutas sobre a intervenção, o que prevalecia eram os interesses dos Estados, como lecionava Fauchille (1922, p. 545).

No século XIX – século do imperialismo - a intervenção armada era mesmo um princípio do direito internacional; para alguns autores, como Guéronnière, ele teria nascido em resposta à revolução francesa: as ações armadas dos países europeus em resposta à queda da monarquia na França teriam toda legitimidade[11] (não por acaso, esse autor era um nobre...) - confirmou-se assim, na reação internacional, o caráter "ecumênico" da Revolução Francesa...

Foignet sustentava que a intervenção não poderia ser admitida, "em princípio"; no entanto, aceitava uma série de exceções que desfiguravam essa posição, entre elas a de que a intervenção no Império Otomano (hoje, mais modestamente, a Turquia) pelas potências européias era uma "regra do direito das gentes contemporâneo"[12]. Martens ressaltava que as exceções pareciam superar a regra de que cada Estado deveria guiar-se "por suas próprias luzes" (1864, p. 209).

Boneils sustentava que a intervenção para manter o *status quo* internacional era plenamente legítima, pois não se devia romper o "equilíbrio internacional" [13] devido ao "direito de conservação"; no entanto, se tivesse finalidade humanitária, a intervenção seria ilegal; nesse ponto, o autor contraria, entre outros juristas, Grotius.

Esse último tipo de intervenção atentaria contra a independência dos Estados[14].

A defesa da democracia poderia se tornar numa intervenção a favor dos povos, em vez de a favor dos governos? Historicamente, as intervenções sempre foram realizadas contra os povos, as raríssimas exceções começando no século XIX, como lembra Fauchille (1922, p. 548-549).

A idéia de intervenção em prol dos direitos humanos ou da solidariedade humana não é, porém, nova no Direito Internacional (Fauchille, p. 564-565), remontando ao menos desde Grotius; nova é a sua prática. Ainda hoje não existe uma doutrina sobre intervenção humanitária (Forsythe, 2000, p. 146) e, de fato, ela somente parece ocorrer quando há circunstâncias antes políticas do que jurídicas que a motivem, como foi o caso da guerra de Kosovo.

A Carta Democrática Interamericana não propôs criar essa doutrina de intervenção; muito pelo contrário, o princípio da não-intervenção é afirmado no preâmbulo:

> CONSIDERANDO que a Carta da Organização dos Estados Americanos reconhece que a democracia representativa é indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região, e que um dos propósitos da OEA é promover e consolidar a democracia representativa, respeitado o princípio da não-intervenção;
>
> ....
>
> LEVANDO EM CONTA que, no Compromisso de Santiago com a Democracia e a Renovação do Sistema Interamericano, os Ministros das Relações Exteriores expressaram sua determinação de adotar um conjunto de procedimentos eficazes, oportunos e expeditos para assegurar a promoção e defesa da democracia representativa, respeitado o princípio da não-intervenção, e que a resolução AG/RES. 1080 (XXI-O/91) estabeleceu [...]

Ademais, a não-intervenção é reafirmada no dispositivo, como no artigo 18, que condiciona as visitas determinadas pela OEA na fiscalização do processo político do Estado ao “consentimento prévio do governo afetado”; o artigo 24, que subordina o envio das missões de observação eleitoral ao “pedido de cada Estado membro interessado” e o 25, que prevê o mesmo para missões especiais para acompanhar as eleições.

Entende-se a razão pela qual a OEA não quis inovar na matéria; além de todas as dificuldades operacionais que suscitaria uma intervenção pela democracia, diversos casuísmos poderiam ocorrer. Basta lembrar que os Estados Unidos diversas vezes intervieram em Estados americanos, por vezes sob a égide da OEA. Cuba também tem

um histórico de intervenção (na América e na África), mas além de não mais participar da OEA, o fim da União Soviética fez diminuírem-lhe os recursos para esse tipo de atuação internacional.

5. O Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a insuficiência da Carta Democrática Interamericana

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos tem gerado diversos progressos na teoria e na prática do Direito Internacional dos Direitos Humanos. A própria Declaração de Direitos Humanos da OEA é anterior à da ONU. Como notável exemplo recente do avanço desse Sistema, temos a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos a respeito da tentativa do Peru de deixar de reconhecer a jurisdição dessa Corte sem denunciar o Pacto de São José da Costa Rica[15] . A pretensão desse Estado foi negada pela Corte, e um dos fundamentos da decisão foi o fato de que se tratava de uma Corte com a função de proteger indivíduos contra os Estados (Sokol, K. C, 2001) e que, devido à natureza dos tratados de direitos humanos, os Estados não podem denunciar tais tratados na ausência de cláusula prevista para esse fim (Frumer, 2000).

Com efeito, o controle da Comissão e da Corte Interamericanas de Direitos Humanos permitiu desmascarar o caráter ditatorial do regime Fujimori no Peru. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos recebeu centenas de denúncias individuais contra o Peru relativas a violações como homicídios, torturas, desaparições, tribunais de exceção, vedações à liberdade de expressão:

> Como parte de sus funciones, la Comisión ha recibido cientos de denuncias en las que se ha acusado al Estado peruano, bajo el sistema de casos individuales, de haber violado derechos humanos. La tramitación de esos casos ha seguido los pasos establecidos en la Convención Americana y en los demás instrumentos pertinentes, y ha resultado, en diversos casos, en la elaboración de informes por parte de la Comisión Interamericana. En dichos informes, la Comisión ha efectuado recomendaciones sobre las acciones que debía tomar el Estado respecto a las violaciones verificadas por la Comisión. Ante el incumplimiento del Estado con las recomendaciones de la Comisión, algunos de esos casos que comprendían violaciones a los derechos humanos cometidos por agentes estatales, tales como asesinatos, desapariciones, torturas y violaciones a la libertad de expresión, por ejemplo, fueron sometidos por la Comisión Interamericana a la consideración de la Corte Interamericana. (2000, capítulo III, 1.º parágrafo)

O Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos, Antônio Augusto Cançado Trindade (1999b), ressaltou que a tentativa frustrada do Peru de subtrair-se à

competência da Corte, em 1999, serviu para a determinação de que a própria Corte tinha a "competência da competência", ou seja, a atribuição de determinar os limites e possibilidades de suas próprias atribuições.

No entanto, a Carta Democrática Interamericana não criou nenhum mecanismo de articulação com a Comissão ou com a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Essa omissão causa bastante estranheza, pois contraria o acordado no Canadá.

O Programa de Ação da 3.ª Cúpula das Américas, realizado no Canadá em abril de 2001, previu o "fortalecimento do sistema de direitos humanos":

> Continuar a promover medidas concretas para reforçar e melhorar o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, especificamente o funcionamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos e da Comissão Interamericana para os Direitos Humanos (CIDH) [...]

Em sentido idêntico, a Declaração da cidade de Quebec dispôs sobre o fortalecimento desse Sistema:

> Nosso compromisso de respeitar integralmente os direitos humanos e as liberdades fundamentais está amparado em princípios e convicções por todos compartilhados. Apoiamos o fortalecimento e o aumento da eficácia do sistema interamericano de direitos humanos, que inclui a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Damos à XXXI Assembléia Geral da OEA o mandato de examinar um incremento adequado de recursos para as atividades da Comissão e da Corte, a fim de aperfeiçoar os mecanismos de direitos humanos e promover a observância das recomendações da Comissão e o cumprimento das decisões da Corte.

Que tipo de articulação poderia ser feita? A de se prever que, em casos de desrespeito às decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, o Estado-membro seria suspenso da OEA, o que seria uma forma de sanção ao descumprimento do artigo 68 do Pacto de São José da Costa Rica, que dispõe sobre o compromisso dos Estados de "cumprir a decisão da Corte em todo caso em que forem partes".

Como isso não foi feito, pode-se bem duvidar da sinceridade dos Estados-membros no tocante ao fortalecimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Basta lembrar que os Estados Unidos, maior país do continente, não reconhecem a jurisprudência da Corte Interamericana.

Nesse ponto, há um problema de legitimidade política na ação internacional, porquanto a Comissão Interamericana recebe denúncias dos indivíduos e das

organizações não governamentais - pelo que uma articulação com a Comissão aumentaria o "teor democrático" da própria Carta Democrática Interamericana. A própria Comissão de Direitos Humanos da ONU (2001) já ressaltou, diversas vezes, o papel fundamental desses atores não estatais na fiscalização internacional dos direitos humanos.

Essa deficiência torna-se ainda mais grave pelo fato de, hoje, boa parte dos regimes autoritários revestir-se de uma aparência constitucional. O caso do ditador japonês do Peru, Alberto Fujimori, foi exemplar: após golpe de estado, ele foi eleito e reeleito para a Presidência do país. Aparentemente, o Congresso funcionava e o Judiciário era independente. Todavia, o ditador impunha pesado controle sobre os Poderes Legislativo e Judiciário, mediante corrupção e expurgos, bem como sobre os meios de comunicação, e alterou a Constituição de forma a torná-la mais centralizadora e permitir a continuidade do autoritarismo sobre o Peru.

A Carta pode ser útil nesses casos? O projeto da Carta submetido às contribuições da sociedade civil possuía ainda mais deficiências a respeito:

> Artigo 12 - Em conformidade com a cláusula democrática da Declaração de Québec, qualquer alteração ou ruptura inconstitucional da ordem democrática em um Estado membro da OEA constitui um obstáculo insuperável para a participação do Governo desse Estado nas sessões da Assembléia Geral, na Reunião de Consulta, nos Conselhos da Organização e nas conferências especializadas, e também nas comissões, nos grupos de trabalho e em outros órgãos criados dentro da OEA, sujeito ao estabelecido na Carta da OEA [, bem como do processo de Cúpulas das Américas].

Logo, *a contrario sensu*, uma ruptura constitucional da ordem democrática (como chegou a acontecer no Peru) escaparia ao sistema criado pela Carta... Essa falha foi objeto de contribuição da sociedade civil. A redação definitiva do artigo 19, já transcrito, e do artigo 18 bastante melhoraram a previsão original:

> Artigo 18 - Quando, em um Estado membro, ocorrerem situações que possam afetar o desenvolvimento do processo político institucional democrático ou o legítimo exercício do poder, o Secretário-Geral ou o Conselho Permanente poderão, com o consentimento prévio do governo afetado, determinar visitas e outras gestões com a finalidade de fazer uma análise da situação. O Secretário-Geral encaminhará um relatório ao Conselho Permanente, o qual realizará uma avaliação coletiva da situação e, caso seja necessário, poderá adotar decisões destinadas à preservação da institucionalidade democrática e seu fortalecimento.

No entanto, pode-se duvidar que o sistema criado pela Carta Democrática tenha alguma eficácia contra as ditaduras constitucionais, que foi o caso do Peru. Devido à aparência democrática e à existência de eleições periódicas, a forma de controle internacional mais efetiva é justamente a realizada pela Comissão e pela Corte Interamericanas de Direitos Humanos. Basta lembrar da série de derrotas que a ditadura de Fujimori sofreu perante a Corte[16] .

Outra questão que expõe os estreitos limites da Carta é o da ameaça das empresas transnacionais aos direitos humanos. Exemplo da mais alta atualidade é o das empresas farmacêuticas, que se têm oposto, com apoio dos Estados Unidos, às políticas públicas de saúde de diversos Estados, entre eles o Brasil. A respeito, a Carta refere-se perfunctoriamente ao problema do financiamento das campanhas eleitorais no artigo 5.º, o que não é suficiente. A atuação dessas grandes empresas e das corporações pode minar a democracia: exemplo claro é o dos Estados Unidos, que tem, desde 2001, um Presidente que não foi eleito pelo povo estadunidense [17] .

Certo é que a fraude eleitoral foi auxiliada por um sistema eleitoral velhusco, incompatível com os critérios democráticos do mundo de hoje. Mas o papel das grandes corporações que participaram da campanha do candidato que tomou posse não pode ser minimizado.

Deve-se ressaltar ainda a passividade do povo estadunidense diante da fraude eleitoral (e o conluio das grandes corporações), que seria inimaginável mesmo no Brasil - onde existe, de fato e de direito, pluralidade partidária - e demonstra como o espaço público foi subtraído nesse país e como o grande capital pode ser incompatível com a democracia.

Esse tipo de ameaça à democracia não merece menção na Carta Democrática Interamericana. De qualquer forma, seria mesmo de se perguntar, dada a enorme assimetria de poder na América, sobre a eficácia de um instrumento que levasse à suspensão dos Estados Unidos.

Conclusão

É possível ainda constatar uma deficiência teórica da literatura sobre direitos humanos na América Latina[18] . Essa deficiência, contudo, não se verifica apenas no nível dos estudos regionais : ainda não se conhece suficientemente a "dinâmica da relação entre direitos civis e políticos e direitos econômicos e sociais", tampouco como o desenvolvimento econômico está relacionado a esses direitos, como diz Stewart (2001). Essa deficiência ocorre também no tocante à prática e à literatura estadunidenses (Levesque, 2001).

A perplexidade teórica une-se ao descaso político; demonstra-o a Declaração de Copenhague da ONU, isto é, a Declaração e Programa de Ação para o Desenvolvimento Social de 1995, que tem sofrido relativo desinteresse, apontado por CHARVIN (1997, p. 638).

Esse desinteresse refletiu-se na aprovação da Carta Democrática Interamericana, que recebeu um número muito modesto de sugestões da sociedade civil e teve repercussão quase nula na imprensa (é verdade que teve de competir com os atentados em Washington e Nova Iorque, provavelmente muito mais marcantes para as relações internacionais e certamente com imagens bem mais apelativas para a imprensa).

A Carta Democrática, pois, nasceu sem ser percebida e corre o risco de passar a vida dessa forma. Ineficaz para os desafios atuais à democracia, sem relação com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, será profícua somente para combater os casos de ditaduras brutais, ao antigo estilo.

A democracia, todavia, é sempre uma novidade: ela é uma prática, um processo: na História, ela já foi considerada compatível com a escravidão; com a existência de uma religião oficial; com a exclusão das mulheres da vida política. E se transformou - e segue a transformar-se. Por ser histórica, ela é uma eterna novidade - suas características sempre mudam com o homem. Talvez a Carta, por não olhar o suficiente para o porvir, tenha um rosto velho demais para um mundo que precisa ser novo.

Bibliografia

A. Livros e Artigos:

ARNAUD, A.-J. *O Direito entre Modernidade e Globalização: Lições de Filosofia do Direito e do Estado*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

ARENDT, H. *On Revolution*. New York: Penguin Books, 1990.

AYALA CORAO, C. M.La Jerarquia de los tratados de derechos humanos. In: RODRÍGUEZ PINZÓN, D.; MARTÍN, C.; OJEA QUINTANA, T. (org.) *La dimensión internacional de los derechos humanos: guía para la aplicación de normas internacionales em el derecho interno*. Washington: Banco Interamericano de Desarollo, p. 87-97, 1999.

BELLI, Benoni, Direitos humanos e governabilidade: O papel das Nações Unidas. *Política Externa*, v. 9, n. 4, p. 120-31, março/maio 2001.

BONEILS, Henry. *Manuel de Droit International Public*. Paris: Arthur Rousseau, 1901.

CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2.ª ed., 1999.

CARDENAS, S. Combining Legal and Political Approaches: Recent Scholarship on Human Rights in Latin America, *Latin American Research Review*, Albuquerque, vol. 35, number 2, p. 252-67, 2000.

CARVALHO, J. M. de. *Pontos e Bordados: Escritos de história e política*. Belo-Horizonte: Editora UFMG, 1998.

CHARVIN, R. La Déclaration de Copenhage sur le Développement Social: Evaluation et suivi. *Revue Généerale du Droit International Public*. Paris, tome 101, v. 3, p. 635-662, 1997.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: Segundo Informe Sobre La Situación De Los Derechos Humanos En El Perú, http://www.cidh.org/countryrep/ Peru2000sp/indice.htm , 2000.

COMPARATO, F. K. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 2001.

DAVIDSE, K. The Vienna World Conference on Human Rights: Bridge to nowhere or bridge over troubled waters? *Touro International Law Review*. Vol. 6, number 1, 1995, http;//www.tourolaw.edu/ Publications/internationallawrev/vol16/part4b.html .

DONATI, P. Different cultures, different citizenships? The challenge of a universal citizenship in a multicultural postmodern society. In: INTERNATIONAL INSTITUTE OF SOCIOLOGY, *Dialogues between Cultures and Changes in Europe and the World*. Gorizia, p. 245-263, 1996.

ESPADA, J. C. *Direitos Sociais e Cidadania: Uma crítica a F. A. Hayek e Raymond Plant*. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 1997.

FARIA, J. E. Democracia sem Política? Estado e Mercado na Globalização Econômica. *Anuário 2000 GEDIM*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 99-111, 2000.

FAUCHILLE, Paul. *Traité de Droit International Public*. Paris: Rousseau et cie., tome I, 1922.

FERRAZ JUNIOR. T. S. A trivialização dos direitos humanos. *Novos Estudos CEBRAP.* São Paulo, n.º 28, p. 99-115, out. 1990

FOIGNET, René. *Manuel Élémentaire de Droit International Public.* Paris: Arthur Rousseau, 1892.

FONSECA JR., Gelson. *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais: Poder e ética entre as nações.* São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FORSYTHE, D. P. *Human Rights in International Relations.* Cambridge: The Cambridge University Press, 2000.

FRUMER, Philippe, Denonciation des traités et remise em cause de la compétence par des organes de contrôle. *Revue Générale du Droit International Public*, v. 4, p. 939-64, 2000.

GUÉRONNIÈRE, Vte. de la. *Le Droit Public et l'Europe Moderne*. Paris: Librairie Hachette, tome I, 1876.

HABERMAS, J. *Más allá del Estado nacional*. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1998.

_______ *The Postnational Constellation: Political Essays*. Cambridge: The Massachussets Institute of Technology Press, 2001.

HOBSBAWM, E. J. *A Era das Revoluções*. São Paulo: Paz e Terra, 6ª. ed., 1988.

LEVESQUE, R. J. R. *Culture and Family Violence : Fosterirng Change Through Human Rights Law*. Wasnhigton : American Psychological Association, 2001.

LOPES, A. M. D. Hierarquização dos direitos fundamentais? *Revista dos Tribunais* . São Paulo 9 (34): 168-83, jan./março 2001.

LOPES, J. R. de L. Direito Subjetivo e direitos sociais: o dilema do Judiciário no estado social de direito. FARIA, J. E. (org.) *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*, Malheiros, São Paulo, p. 112-143, p. 142, 1994.

MARTENS, G.-F. de. *Précis du Droit de Gens Moderne de l'Europe*. Paris: Guillaumin, tome I, 1864.

ONU, COMISSÂO DE DIREITOS HUMANOS. *Programme d'action et positions de la FIDH*. www.un.org , 2001.

PELLET, A. *State Sovereignty and the Protection of Fundamental Human Rights: An International Law Perspective*. http://www.pugwash.org/reports/rc/pellet.htm , 2000.

RAWLS, J. *O Direito dos Povos*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

ROBERT, A.-C. Une Charte cache-misère. *Le Monde Diplomatique*, p. 12, décembre 2000.

SANTOS, B. DE S. Vers une conception multiculturelle des droits de l'homme. *Droit et Société*. Paris, v. 35, p. 79-96, 1997.

SOKOL, K. C. Human Rights – Fair Trial Guarantees. *The American Journal of International Law*, vol. 95, p. 171-85, 2001.

STEWART, D. P. Human Rights at the Millennium. *The American Journal of International Law*. Vol. 95, p. 227-235, 2001.

STREETEN, P. Integration, Interdependence, and Globalization. INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Finance and Development*, vol. 38, number 2, June 2001.

TANZI, V. *La Mondialisation et la Termitière des Finances Publiques*. INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Finance and Development*, vol. 34, Mars 2001.

TRINDADE, A. A. C. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos.* Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, vol. I, 1997 e vol. II, 1999a.

________ Entretien relatif à l'affaire du Pérou. *Actualité et Droit Internactional: Révue d'analyse juridique de l'actualité internationale*. www.ridi.org , 1999b.

VIRIILIO, P. *Estratégia da Decepção.* São Paulo: Estação Liberdade, 2000.

WORMS, F. *Droits de l'Homme et Philosophie*. Presses Pocket, 1993.

B. Instrumentos internacionais

CARTA DE BOGOTÁ / CARTA DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (1948). In: RANGEL, V. M. *Direito e Relações Internacionais*. são Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 6.ª ed., p. 87-128, 2000.

CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA (2001). http://www.oas.org .

CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS / PACTO DE SÃO JOSÉ DA COSTA RICA (1969) In: LINDGREM ALVES, J. A. *A Arquitetura Internacional dos Direitos Humanos*. São Paulo: Editora FTD, p. 291-311, 1997.

DECLARAÇÃO DA CIDADE DE QUÉBEC (2001). http://www.americascanada.org/eventsummit/menu-p.asp .

PLANO DE AÇÃO DA TERCEIRA CÚPULA DAS AMÉRICAS (2001). http://www.americascanada.org/eventsummit/menu-p.asp .

PROJETO DA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA (2001). http://www.oas.org/charter/docs_pt/resolucao_pt.htm .

PROTOCOLO DE USHUAIA (1998) In: MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Mercosul: Legislação & Textos Básicos*. Brasília: Senado Federal, p. 99-102, 2000.

Notas de referência

1 Entre esses princípios próprios dos Direitos Humanos, o que inclui tanto as normas de Direito Internacional como as dos Direitos Nacionais, é oportuno referir-se ao da primazia da norma que for mais favorável às pessoas protegidas (TRINDADE, 1997, p. 434-436; 1999, p. 46-47) e também, na lição de COMPARATO, ao da irrevogabilidade (2001, p. 250), da complementaridade solidária (2001, p. 65) e da solidariedade (2001, p. 62)

2 Lembra FORSYTHE (2000, p. 193) que as duzentas maiores empresas transnacionais têm como origem apenas dezesseis países, e mais da metade desse total estão no Japão (62 empresas) e Estados Unidos (53).

3 Nesse ponto, distancio-me de Boaventura de Sousa SANTOS, que pretende que a "versão marxista dos direitos humanos", se tal expressão ainda é possível, deve ser adotada (1997, p. 95).

4 Essa Carta, contudo, não está integrada ao sistema interamericano de direitos humanos, como se verá a seguir.

5 No tocante à OEA, o "desenvolvimento integral" só foi incluído na Carta de Bogotá em 1985, com o Protocolo de Cartagena das Índias. A ONU em diversas conferências teve a ocasião de afirmar o desenvolvimento como direito humano, mais notadamente na Declaração de Copenhague de 1995 (TRINDADE, 1999, p. 310-315). Trata-se, todavia, de norma de difícil eficácia.

6 Neste ponto, Protocolo significa um tratado internacional que se destina a alterar outro tratado. No caso, o tratado alterado é a Carta de Bogotá de 1948. Outra modificação dessa Carta deu-se pelo Protocolo de Cartagena das Índias, de 1985, também referido neste trabalho (ver nota 5).

7 O trigésimo quinto membro, Cuba, está suspenso; porém, mesmo que o não estivesse, não poderia assinar nenhum compromisso a respeito de democracia representativa.

8 Note-se que a "democracia representativa" só foi incluída no preâmbulo da Carta de Bogotá em 1985, com o Protocolo de Cartagena das Índias, ou seja, após a onda de democratização da América Latina.

9 Basta lembrar que a Convenção Americana de Direitos Humanos, votada em 1969, só foi assinada e ratificada pelo Brasil em 1992, após a democratização. Outros tratados internacionais de direitos humanos, como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos da ONU e de 1966, tiveram o mesmo destino de somente serem ratificados na década de noventa.

10 Nesse ponto, há uma notável diferença no tocante à Carta Democrática Interamericana, que prevê, no artigo 21, antes citado, que "O Estado membro que tiver sido objeto de suspensão deverá continuar observando o cumprimento de suas obrigações como membro da Organização, em particular em matéria de direitos humanos." Não há previsão análoga no Protocolo de Ushuaia, o que talvez se explique pela indiferença do Mercosul no tocante a esses direitos.

11 "La Révolution française ou, pour parler plus exactement, les événements qui avaient eu lieu en France avaient donné naissance au principe de l'intervention armée proclamé par les souverains étrangers, et c'était au nom de ce principe qu'ils avaient voulu pénétrer en France pour protéger le trône et la personne de Louis XVI." (1876, p. 254)

12 "Les grandes puissances européennes se sont, en effet, reconnu le droit d'ingérence dans les affaires intérireures et extérieures de l'empire ottoman. Ce droit d'intervention est une des règles du droit des gens contemporain." (1982, p. 82).

13 "C'est l'exercice du droit de *conservation* par les coalisés contre celui qui veut rompre l'équilibre et établir son hégémonie." (1901, p. 163)

[14] "Une semblable intervention est illégitime ; elle suppose que le droit de punir appartient à chaque État vis-àvis des autres États ; elle est la négation de l'indépendance. Nul État n'a le droit de s'ériger en juge des autres." (1901, p. 171).

[15] Isso ocorreu nos casos relativos ao Tribunal Constitucional peruano e a Ivcher Bronstein.

[16] Num período em que o Brasil, por exemplo, sustentava diplomaticamente - como o fez até a revelação das fitas que comprometiam Montesinos na corrupção de deputados, prática incompatível com a democracia - que o regime de Fujimori possuía suficiente teor democrático.

[17] Na reportagem "How Bush Took Florida: Mining the Overseas Absentee Vote", David BARSTOW and Don van NATTA Jr, do *The New York Times*, demonstraram, em 15 de julho, a estratégia do Partido Republicano para distorcer a verdade eleitoral.

[18] Deficiência essa ressaltada por CARDENAS (2000), embora fosse de esperar que nessa região do mundo a produção teórica nesse campo fosse de maior amplitude.

INTERNACIONALIZAÇÃO DA AMAZÔNIA LEGAL? ASPECTOS POLÍTICO-HISTÓRICOS E NEO-COLONIALISMO EXPROPRIATÓRIO

Leonardo Arquimimo de Carvalho*

Resumo

Este trabalho discorre sobre a vertente internacional da Amazônia desde uma perspectiva histórica e atual. A necessidade de se preservar um patrimônio ambiental de tamanha importância leva o Brasil a ser pressionado externamente por ações mais efetivas no combate ao desmatamento. Por outro lado, a afirmação da soberania sobre o território nacional é premissa básica na garantia dos direitos sobre a área. Dessa forma, o Estado brasileiro acaba não tendo mecanismos eficazes para sua preservação, aceitanto por vezes a interferência externa.

Abstract

This paper focuses the Amazon's Forest through an international approach from a historical perspective. The necessity to preserve an environmental heritage of such an outstanding importance drives Brazil to be internationally pressured for more effective actions in regard to environmental protection. On the other hand, territorial reaffirmation is a basic premise to guarantee Brazilian sovereignty in the region. Thereby Brazil does not operate effective mechanisms to the Forest preservation frequently accepting foreign interference.

1. Introdução

A História da região amazônica reverbera, guardadas as devidas proporções, um pouco da balbúrdia institucionalizada que impera no Brasil. Há muito, a população tem se restringido à condição passiva de simples espectadores das ações que materializam a depredação, o desrespeito ao homem e à terra.

A dificuldade em se estabelecer políticas sérias coadunadas com uma perspectiva de um futuro homogeneamente melhor, a resistência para definir padrões de conduta que respeitem as questões humanas e ambientais, a permanente insistência nas ações individualizadas em detrimento dos sistemas interligados, as perspectivas frustrantes dos empreendimentos estatais, a implosão da coisa pública e a mercantilização das relações homem-ambiente; a distância oceânica entre o discurso e a prática nos empreendimentos eco-econômicos, as soluções megalomaníacas para os problemas, a ausência de estudos multidisciplinares para implementação de obras de interesse coletivo, além de diversos outros vícios endêmicos estruturam as ações desenvolvimentistas.

Revista Cena Internacional. 3 (2): 247-268 [2001]

* Professor de Teoria das Relações Internacionais na Academia de Direito das Faculdades do Brasil (UNIBRASIL-Curitiba), mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e pesquisador do Instituto de Relações Internacionais (IRI/UFSC).

A condução das políticas amazônicas padece destas moléstias. Os erros do passado em nada contribuíram para a prevalência da boa-razão nos atos presentes. Determinados avanços, se observados pela distância da reflexão histórica, acabam sendo eclipsados por retrocessos imperdoáveis. Em compasso diverso os rumores mundiais em torno da questão Amazônica ganham corpo. Num ambiente internacional propício às soluções ditas coletivas, a simples invocação de 'razões humanitárias' poderia dar ensejo ao trabalho voluntarioso de forças armadas não locais, dispostas a garantir a sobrevivência da espécie humana, quiçá assegurando a 'utilização racional' do espaço amazônico. Pouco de premonitório ou empírico existe nestas afirmações. Os fatos falam por si e não podem ser ignorados.

No período posterior a 1964, estabelece-se o paradigma do capitalismo dependente, visando a produção exportadora. A região amazônica passa a receber incentivos do Estado e o capital internacional começa a esboçar seus objetivos. Determinada parcela da representação política nacional aposta na oportunidade destes novos projetos. No período anterior a 1964, os intentos exploratórios também se manifestavam de forma contundente, o que não é estranho. O permanente desejo de explorar tão opulenta e abastada região guiou o desejo de muitos.

Contemporaneamente, discutir a internacionalização deste território, não implica o questionamento dos conceitos nacionalistas, e muito menos em sua tomada física por marcos e bandeiras. Há muito, a sutil internacionalização econômica comanda a degradação do ambiente, com aval indireto – por vezes direto – da política local. Esforços futurologistas sobre o destino da região não são difíceis. A continuidade dos projetos expropriatórios e a destruição do espaço harmônico tende a aumentar geometricamente, enquanto a minimização destes efeitos tende a progredir aritmeticamente.

Neste sentido, o objetivo inicial será o de relatar alguns aspectos históricos do processo de colonização exploratória. Destacam-se dois momentos: um posterior e outro anterior ao ano de 1964, pontuando os momentos mais significativos da influência estrangeira na região amazônica. O objetivo é demonstrar que o conceito de soberania brasileira na região sempre esteve submetido a diversas variáveis.

O relato e a análise dos discursos sobre o processo de internacionalização e desenvolvimento amazônico, apresentado pelos militares brasileiros, é o tópico seguinte do trabalho. Soma-se a este último relato, elementos contemporâneos decorrentes da prática adotada pelo Estado na condução das políticas Amazônicas, ainda, decorrentes da postura do mercado mundial no que tange ao meio ambiente, e da ação de novos atores no ambiente internacional, com reflexos na questão amazônica. Estes elementos contemporâneos demonstram um aparente desinteresse no processo

denominado de "internacionalização da região amazônica", principalmente no que diz respeito a apropriação física pelos atores da cena internacional.

2. Amazônia, fronteira viva

O conceito de fronteira durante muito tempo foi definido como sendo ou natural ou artificial, ora configurada por rios, desertos e montanhas, ora por linhas geodésicas que atravessavam espaços ocupados e desabitados. Quando, no início do século XX, Camilo Vallaux desenvolveu estudos de geografia social, novos conceitos de fronteiras foram delineados. Vallaux buscou demonstrar que a classificação, em artificial ou natural, não era de grande importância, vez que as fronteiras resultavam sempre de decisões governamentais. Propôs, então, nova classificação, a saber: vivas e fronteiras mortas; sem olvidar da classificação de Ratzel.

Ao se traçar delimitações físicas em espaços não povoados ou de populações não integradas à vida estatal, surgem as fronteiras esboçadas. As fronteiras vivas ou de acumulação seriam aquelas em que povos de dois países se encontrassem em tensões decorrentes de fatores territoriais. Vallaux a concebeu como sendo uma faixa em que naturais de um e de outro país coabitariam nesta área. A fronteira plenamente aceita entre Estados ou países limítrofes seria denominada morta. Áreas de antigo povoamento e de grande interligação os contornos físicos separariam apenas formalmente os territórios. A análise dos contornos fronteiriços e do território amazônico reflete as características de uma limitação esboçada [1] .

A qualidade e quantidade das riquezas presentes despertaram o interesse e o desejo de outros países, também de exploradores, cientistas, industriais, capitalistas e aventureiros. Descrevem-se algumas destas aventuras na região.

2.1. Navegação amazônica

No curso do período colonial, os portugueses conseguiram diplomaticamente manter os franceses afastados do arquipélago amazônico. Até meados do século XIX, o sistema fluvial permaneceu oculto em face da fraca densidade populacional e do maior interesse que oferecia às republicas andinas o Pacífico. Porém, desde os primórdios da independência, o rio Amazonas despertava o interesse do mundo exterior, em grande medida pelo interesse científico e pelas riquezas.

Lembra Delgado de Carvalho que os norte-americanos publicavam constantes críticas ao sistema português de monopólio à navegação. Tendo sido conduzida intensa campanha em favor da abertura do rio Amazonas à navegação estrangeira. A intensa

propagando acabou levando os Secretários de Estado norte-americano – Clayton e Webster – a discutir o assunto com os representantes da chancelaria brasileira em Washington. Do mesmo modo, as repúblicas andinas iniciaram novas reivindicações de seus direitos a um caminho mais curto para o Atlântico, evitando as dificuldades do estreito de Magalhães. Estando o Império envolvido na questão militar do Prata, pareceu oportuno ao estadunidenses solicitar vistos para a navegação amazônica, sob a forma de expedições científicas. Durante um período pouco expressivo, manteve a chancelaria imperial a política de esquivar-se a qualquer compromisso, apesar da intensa campanha norte-americana [2].

No período da Guerra Civil norte-americana, e ao seu final, em 1865, buscava-se uma solução para questão dos escravos. Mandar negros para colonizar a Região Amazônica constituía-se numa proposta, em face do vazio demográfico que caracterizava e caracteriza a região brasileira. Mattew F. Maury, importante hidrógrafo da Marinha norte-americana, era o idealizador da idéia. Acreditava na importância da região e na necessidade de pressionar o Império para abrir a região também para o comércio norte-americano [3].

Suas idéias se materializariam nas expedições ao rio Amazonas de Herdon e Gibbon (1851-1852)[4]. Autorizadas pelo Secretário da Marinha estadunidense, William Graham, as possibilidades econômicas da região seriam analisadas, sobretudo a viabilidade da abertura do rio para o comércio internacional. Em uma época dominada pela navegação a vapor os sistemas hidrográficos eram vitais. Os resultados das expedições foram amplamente divulgados e Maury, o ‘estrategista anti-yankee’, preparava uma nova investida conquistando a opinião pública. Contudo, ao direcionar seu apoio aos Confederados na Guerra Civil americana, acabaria desacreditado [5].

Os direitos exclusivos da navegação do Amazonas, pelo período de 30 anos, foram adquiridos por Mauá, no ano de 1852. Em dezembro de 1866, o rio Amazonas tornou-se livre à navegação internacional [6].

2.2. Uma canhoneira norte-americana no Território do Rio Branco

O ciclo da borracha – *Hevea brasiliensis* era uma planta nativa da floresta amazônica – teve seu período áureo entre 1870 e 1912. A descoberta do processo de vulcanização – Goodyear, 1839 – aliada à indústria automobilística e aos novos usos do látex, asseguravam à região rendimentos formidáveis – o Teatro da Ópera de Manaus, símbolo da opulência deste período, custou US$ 2 milhões.[7]

De toda sorte, no curso da idade de ouro do imperialismo um representante do governo boliviano em Londres, Félix Aramayo, assinou com a Empresa Cary Whitridge

contrato de arrendamento do território acreano por trinta anos, acrescido da possibilidade de renovação por igual período, a um consórcio de investidores anglo-americanos chamado *Bolivian Syndicate*, para exploração das terras e das seringueiras na região. Esta medida buscava demonstrar um poder sobre um território, que paulatinamente se tornava mais brasileiro [8] .

No 'Território de Colônias', como era denominado pelos bolivianos, trabalhavam mais de 60 mil seringueiros brasileiros atraídos pela exploração do látex. O território era motivo de disputada entre Peru e Bolívia, e encontrava-se sob a administração boliviana. Como o Tratado de 1867, a área litigiosa passava para Brasil, o que era amplamente contestado, já que a Bolívia apoiava-se no princípio *uti possidetis* para regular as relações territoriais internacionais.

Ciente, porém, da impossibilidade de expulsar os seringueiros brasileiros que trabalhavam na região, os bolivianos resolveram executar o contrato firmado com o *Bolivian Syndicate*. Para dar a posse da terra aos concessionários, a canhoneira norte-americana *Wilmington*, sem licença do Governo brasileiro, subiu o Rio Amazonas até o Acre dando ensejo a violentos conflitos.[9]

Os seringueiros comandados por Plácido de Castro combateram até obter a rendição dos americanos e bolivianos. O Barão do Rio Branco, conduzindo as negociações entre os dois países, solucionou o conflito em 1903, pelo Tratado de Petrópolis. O Acre, então, passava ao domínio brasileiro mediante uma indenização de 2 milhões de libras esterlinas, cessão de pequenas áreas do território brasileiro – a oeste do Mato Grosso – à Bolívia, além do compromisso brasileiro da construção da ferrovia Madeira-Mamoré. O trabalho do Barão de Rio Branco no caso *Bolivian Syndicate* assegurou uma vitória da diplomacia contra o imperialismo anglo-americano.

2.3. Novos intentos

Godim da Fonseca recorda a sugestão do presidente Woodrom Wilson a Lloyd George, Primeiro Ministro britânico, de internacionalizar a Amazônia. A proposta foi repelida pelos ingleses, já que o Brasil estava ligado à Inglaterra e aos seus banqueiros, e a medida beneficiaria sobremaneira os EUA. As jazidas minerais e o possível petróleo que se cogitava existente despertavam, já na década de 20, interesses diversos. No mesmo período a *Standard Oil*, obteve concessões para explorar a região, as quais, posteriormente, caducaram em face da legislação do período Vargas. Os norte-americanos arrolavam como suas determinadas jazidas de ferro na Amazônia, sem sequer conhecê-las.

Em 1927, a Ford do Brasil obteve concessão de 1 milhão de ha. para plantação de seringueiras próximo a Santarém, nas margens do Rio Tapajós – os britânicos

dominavam o comércio mundial de borracha no período. Os negócios não lograram êxito em função do advento de uma praga – *Dothidela ulei* – que destruiu as pretensões da Companhia de ascender ao mercado mundial. Na década de 40, as grandes empresas de mineração receberam concessões para realizar levantamentos no solo amazônico, iniciando um novo ciclo de interesse econômico para a região.

Outro fato de significativa importância foi a condução pelas Nações Unidas, em 1948, da *Conferência de Iquitos* que pretendia criar um organismo – *Hiléia Amazônica* – com objetivo de fomentar a pesquisa e reunir os estudos já realizados – estimava-se que fora do país haviam mais informações sobre a região e suas riquezas, do que no Brasil[10] . No projeto final, almejava-se uma instituição supranacional com poderes e plena soberania territorial, cujo *Conselho Administrativo* seria formado pelos membros das Nações Unidas. Tendo sido o projeto assinado pelo então Presidente Dutra e pelo Ministro Raul Fernandes, ao ser enviado para ratificação do Congresso Nacional surgiram várias contestações parlamentares. Discordando de diversos tópicos abordados pelo Tratado de Iquitos, mobilizaram-se os representantes nacionais convocando a imprensa e tendo como corolário o arquivamento do Protocolo de Ratificação.

O malogro da tentativa não esfriou os ânimos exaltados dos interesses internacionais. O odor mineral exalado pela *rainforest* aguçava as ambições de diversos dirigentes internacionais e as publicações discorrendo sobre o espaço estratégico germinavam. Em 1953, era criada a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) que em 1966, transformar-se-ia na Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), já sob os auspícios do governo militar.

3. Uma nova política para Amazônia, 1964

No período posterior a 1964, Amazônia ganhou novo *status*. Para os militares a importância geopolítica era manifesta e a ordem era integrar. Os projetos eram conduzidos com a presença de moedas estrangeiras. Neste período, o território amazônico é observado como um catalisador para o desenvolvimento brasileiro, é o período marcado pela megalomania desenvolvimentista.

3.1. *Hudson Institute,* e o Projeto Grandes Lagos

Nos anos de 1967 e 1968, estabeleceu-se grande polêmica em função da proposta do *Hudson Institute* – organismo privado de pesquisa e planejamento de política internacional e de estudos dos problemas de segurança dos Estados Unidos. Apesar

de ser uma instituição privada, tinha 85% de seu orçamento proveniente de contratos com agências oficiais norte-americanas, especialmente o Departamento de Defesa[11] . A proposta do Hudson Institute era construir um grande complexo lacustre, um sistema formado por grandes lagos para a América do Sul.[12]

Ambicionava inundar uma área de 600 mil km². As barragens seriam construídas sem ônus para o governo brasileiro. Em troca, aos investidores estaria assegurado o direito de exploração das jazidas submersas e das áreas adjacentes ao lago. Somente a barragem construída nas cercanias de Monte Alegre, no curso inferior do Amazonas, inundaria uma extensão de 400 mil km². A barragem no estreito de Óbidos, que formaria um lago de 180 mil km², produziria 70 milhões de KW (70.000 MW) de energia elétrica, a extensão de tal lago corresponderia a metade do mar báltico.

O projeto foi apresentado como um esforço de desenvolvimento econômico conjugado. Objetivava implementar a navegação em toda a América do Sul, com a ligação entre as diversas bacias hidrográficas; produzir energia elétrica e permitir o acesso mais eficiente às partes topograficamente altas onde estariam concentradas as reservas minerais [13] .

O relatório preparado pela diplomacia brasileira revelou lúcida análise das circunstâncias. O projeto foi rechaçado em face da flagrante inconsistência e insustentabilidade das propostas, além da falta de qualquer compensação considerável para a região. Um dos engenheiros do projeto havia reconhecido que o Departamento de Estado norte-americano havia financiado o projeto, e que o mesmo havia sido elaborado com base no levantamento aerofotogramétrico, fornecido pelo Governo Americano.[14]

3.2. O levantamento aerofotogramétrico e a compra de terras amazônicas por estrangeiros

No ano de 1952, o Brasil firmou acordo militar de assistência mútua com os EUA, instituindo uma *Comissão Militar Mista*, responsável pelo levantamento topográfico, bem como da elaboração de cartas aeronáuticas para o Brasil. Era o período das fronteiras ideológicas de Castelo Branco e Roberto Campos, em que a política externa brasileira estava centrada na estreita colaboração com dos EUA – na se olvide da interferência de Washington na implementação do novo regime.

O trabalho de levantamento aerofotogramétrico iniciou em julho de 1964, partindo-se do Rio Grande do Sul. O acordo firmado por ocasião da prestação do serviço, proibia o fornecimento do material recolhido a qualquer outro país ou empresa, contudo, como já referido, o governo norte-americano desrespeitou tal cláusula ao

fornecer o inventário fotográfico ao *Hudson Institute* para confecção do projeto Grandes Lagos.

Neste mesmo período, inúmeras empresas de prospecção mineral realizavam investigações clandestinas no território nacional, enquanto aviões norte-americanos realizavam missões não autorizadas. Durante os trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito, que dirigia a investigação da compra de solo amazônico por parte de estrangeiros, estes fatos foram confirmados.

Do levantamento aerofotogramétrico revelava-se a localização, a possível extensão e a economicidade da exploração das jazidas. A Região Amazônica, então, juntamente como outras regiões, passou a ser objeto de negociação [15]. Constituída uma Comissão Parlamentar de Inquérito (1970), investigou-se mais de 20 milhões de hectares – área pouco menor que o Rio Grande do Sul – que foram vendidas à estrangeiros, em diferentes estados [16].

O relatório produzido assinalava a constante presença de brasileiros como intermediário na venda de terras e estrangeiros. Foram apontados como métodos e processos de aquisição de terra, a compra de antigos proprietários ou posseiros, a requisição de terras devolutas aos governos estaduais, a grilagem e também a violência. Constatou-se, ainda, que as terras adquiridas formavam uma linha contínua, acompanhando nos estados de Mato Grosso e Goiás, o paralelo de 15º, para depois formar com os demais estados um cordão de isolamento da região amazônica.[17]

3.3. O capital internacional na Amazônia

Apurando o processo de desnacionalização da economia brasileira, a Câmara dos Deputados constatou que já não existiam madeireiras nacionais atuando na região amazônica [18]. Os projetos de exploração mineral concentravam-se, de modo geral em mãos não-brasileiras.

No período correspondente aos anos de 1967 a 1970, uma aluvião legislativa foi editada para incentivar a exploração – financiamento se necessário – e o desenvolvimento da industria mineral. As autorizações a empresas estrangeiras para pesquisa e lavra eram quotidianamente expedidas [19].

Quando aqui aportou, Daniel Ludwig, não tinha dúvidas do que buscava. Uma vasta experiência em investimentos, nos mais diversos setores da econômica, nos mais diversos países, apontava as boas oportunidades da bacia Amazônica. O Projeto Jari foi aprovado pela SUDAM em agosto de 1969. Concebida como indústria madeireira, obteve isenção de impostos e taxas sobre a importação de máquinas, equipamentos, peças e acessórios. Até 1979, US$ 18,8 bilhões já tinham sido investidos,

sem contar os incentivos fiscais do governo, em torno de US$ 750 milhões.[20] . Em 1981, quando Ludwig decidiu abandonar o Projeto Jari alegando que o governo brasileiro não autorizava a construção de uma usina hidroelétrica em suas terras, o governo Figueiredo decidiu assumir as dívidas do projeto, repassando, assim, o projeto a um grupo de empresários brasileiros, ligados a empresas internacionais, que operavam no setor da mineração.

Nas décadas de 1960 e 1970, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento emprestaram US$ 1,3 bilhões para o Brasil investir na criação de bovinos, pelas propagandas do governo Médici – 'diplomacia do interesse nacional' – hoje a Amazônia deveria possuir o maior rebanho do mundo.

No mesmo período, o governo brasileiro havia estimado em US$ 2,3 bilhões os valores para incentivar a migração nordestina para o Amazonas e para as cercanias da Transamazônica. Tendo sido considerada falida a política de incentivo aos nordestinos e pequenos colonos, setores do Governo ligado ao grande capital privado organizaram-se para deslocar o eixo de financiamento. Grupos estrangeiros como *Georgia Pacific, Toyomenka, Bruynzeel, Anderson Clayton, Goodyear, Swiftt-Armour,* aproveitaram-se dos incentivos consideráveis para pecuária adquirindo propriedades em média superiores a 400 mil hectares [21] .

Outra face do capital internacional materializava-se através de missões religiosas na Amazônia, desde 1950, Conquistando a simpatias das populações, os missionários preparavam o clima político necessário para uma ação posterior, rezando às populações da região o sermão da cartilha econômica e difundindo o brado modernização. Conforme Bonavides, "...o cavalo de Tróia de falsos ecologistas, falsos antropólogos, falsos indianistas e falsos evangelizadores se introduz sub-repticiamente na Amazônia diante de uma Nação perplexa, açoitada de três crises sucessivas e cumulativas de desagregação do País: a crise de governabilidade, de inconstitucionalidade e retrocesso institucional e, de último, crise de desnacionalização..." [22] .

4. A visão dos militares e de representantes da doutrina da Escola Superior de Guerra

A preocupação sobre os desígnios da Amazônia sempre esteve presente no âmbito estratégico dos militares brasileiros. A atenção estendida à região decorre da posição geoestratégica que ela representa no contexto nacional. As atividades dos militares ainda revelam um arraigado e difundido sentimento xenófobo. Objetivos nacionais vitais ou permanentes – doutrina da Escola Superior de Guerra, que

denomina os elementos essenciais à sobrevivência do Estado – são: integração nacional, integridade ao patrimônio nacional, soberania e progresso [23].

A geopolítica visando integrar ao território e a segurança nacional, o reforço da base universal brasileira, articulando solidamente de sul a norte; a integração da península do centro oeste brasileiro e a incorporação da Amazônia, eram para Golbery os grandes dilemas da estratégia brasileira. Desta forma, a Amazônia representaria um instrumento que possibilitaria ao Brasil o ingresso no futuro hexaedro do poder mundial – EUA, Japão, China, Rússia, Europa – já que se trata de uma reserva estratégica[24].

Em 1968, a Escola Superior de Guerra – em meio à polêmica causada pelo Projeto do *Hudson Institute* – publicou um estudo especial concebendo uma política de segurança nacional para Amazônia. A defesa era traçada por meio do desenvolvimento da região através de políticas integradoras, que compreendem desde transportes e comunicação, até desenvolvimento de núcleos populacionais e educação.

A concepção de Projetos como a Transamazônica, Calha Norte, Sistema de Vigilância da Amazônia e Sistema de Proteção da Amazônia, refletem, em certa medida, a política planejada pelos militares para a realização dos Objetivos Nacionais Vitais. A idéia da criação de um território internacional ganhou força quando a região entrou na agenda dos ecologistas, em função da questão indígena, e da preservação da biodiversidade da floresta tropical.

Diversas afirmações atribuídas a chefes e representantes de Estado e de Governo proclamavam a região amazônica como um ambiente universal [25]. O *status* de patrimônio mundial [26] poderia ser estabelecido pelo Grupo dos Sete (G-7), segundo proposta de Robert McNamara, através de instrumentos de pressão, como o Conselho de Segurança da ONU e instituições financeiras internacionais [27].

Bonavides relata outros fatos de hipotético preocupante desfecho, como *International Indigenous Peoples Protection Act* de 1991 – projeto de lei apresentado pelo parlamentar norte-americano Benjamim Gilman de Nova York, a sua casa legislativa – com o objetivo de proteger os povos indígenas do mundo inteiro. Estes ruídos, provocado por fontes importantes dentro do quadro político militar internacional, ou por fontes com poder dissimulado, seja no âmbito interno ou internacional – organizações não-governamentais (ONGs), setores da igreja, ecologistas, ambientalistas, antropólogos – suscitou profunda preocupação por parte dos militares[28].

O momento mais significativo de concessões e políticas permissivas à atividade predadora estrangeira ocorreu no período ditatorial recente. Conduzidos pelo afã de integrar o espaço ao resto do território – de modo geral vislumbrando soluções megalomaníacas – depararam-se com a impossibilidade técnica e tecnológica de

implementar os objetivos almejados. O suporte externo, então, constituía-se necessidade premente. Na pauta da Doutrina de Segurança Nacional nunca houve uma estratégia de defesa amazônica. Os militares, porém, ocupando os altos cargos do governo, buscaram reparar este equívoco, conduzindo os projetos de defesa da região norte e procurando manter a questão unicamente sob sua tutela [29].

Há, contudo, falta de clareza e de realismo na política que os militares querem para a região. A simples presença estrangeira exploratória já fere os objetivos vitais, como querem os militares. Os objetivos econômicos transcendem a anexação física. A preocupação com a dilapidação silenciosa e irrefreável dos grandes conglomerados econômicos foi substituída pelo pavor da perda física. No segundo período do governo Cardoso, os gastos com o Ministério da Defesa ultrapassaram os valores recebidos pela área social. O sistema de proteção da Amazônia recebeu em 2000, recursos da ordem de R$ 694 milhões [30].

5. Internacionalização: um processo em curso?

A internacionalização não é compreendida como um fenômeno político, que daria ensejo à criação de território independente, apartado do território pátrio, onde tremularia a bandeira das Nações Unidas ou de algum dos seus membros em representação aos interesses mundiais. Mais, se os motivos invocados – proteção ambiental, preservação do elemento indígena, manutenção das condições de vida do planeta, melhora das condições sanitárias das populações locais, desenvolvimento sustentável da região – não se legitimam, ou não se apresentam como preocupações dentro da *realpolitik* conduzida pelos Estados no ambiente internacional e interno.

Num ambiente internacional, propício às soluções ditas coletivas, a simples invocação de razões humanitárias [31] já poderia dar ensejo ao trabalho voluntarioso de forças militares dispostas a garantir a sobrevivência da espécie humana [32], quiçá assegurando a utilização racional do espaço amazônico.

A análise histórica da Amazônia Legal revela que, da colonização até 1970, apenas 0,5% da região sofrera desmatamento. Hoje, essa área já se estende por 170 mil quilômetros quadrados. Com a expansão das fronteiras econômicas, expandiram-se também as fronteiras agrícolas em áreas florestais. Os novos aportes tecnológicos, além de uma depredação seletiva, introduziram uma nova atividade em uma região historicamente extrativista.

Atualmente, a atividade mineral de escala industrial é feita em sua maior parte por empresas estrangeiras e, ocasionalmente, em parceria com empresas nacionais [33]. A atividade madeireira predatória, que aparentemente não requer nenhuma tecnologia,

já começa a despontar como uma atividade comandada por asiáticos [34] . Empresas como *WTK*, *Samling e Rimbunam Hijau* adquirem madeireiras falidas e iniciam o processo de depredação de grandes áreas da floresta [35] .

Um recente estudo que reuniu pesquisadores do Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia (IPAM) e pesquisadores das Universidades de Oregon e Michigan, concluiu que até 2020, 42% da floresta amazônica será destruída. A Amazônia será drasticamente alterada em função dos atuais esquemas desenvolvimentistas e uso do solo. O objeto de estudo neste caso é o programa Avança Brasil e seus investimentos em infra-estrutura para região na ordem de US$ 40 bilhões [36] .

Ainda, a *biopirataria* se apresenta como uma forma de internacionalização do patrimônio genético da flora, da fauna e do indígena. Há muito, grandes laboratórios internacionais vêm explorando os elementos, fórmulas e conhecimentos sobre a região, patenteando-os.

Ato contínuo, a defesa da Amazônia, como elemento constituinte da nação brasileira, deve estender-se por todos os setores da sociedade. O governo, por incisivas que sejam as iniciativas e projetos para a preservação da região, não logra resultados efetivos somente com decisões e atividades setoriais. Faz-se premente a ação conjunta de todos os segmentos da nação. A preservação inicia-se com a base da educação.Não há como trilhar sendas que conduzam ao desenvolvimento sem antes se atingir níveis estáveis de educação e consciência. As sugestões para a formação de um espaço universal [37] corroboram a necessidade de se fortalecerem os vetores econômicos e educacionais não só do Brasil, mas de todas as nações em desenvolvimento [38] .

Como hembra Paul Wolf, "en lo que se refiere al debate interno de la cuestión amazónica, es de destacar el hecho de que los gobernantes brasileños siempre se han mostrado dubitativos al respecto: al mismo tiempo en que retóricamente se han manifestado contrarios a la internacionalización, en la práctica ellos han desautorizado su discurso, al permitir extensas fajas territoriales en manos extranjeras, inclusive favoreciendo con iniciativas fiscales el desarrollo e proyectos industriales y agropecuarios por empresas internacionales" [39] .

Não bastasse a distância entre a prática e o discurso, olvida-se constantemente da internacionalização [40] que quotidianamente cava o solo da região em busca de riquezas, que rasga a mata extraindo a madeira. "Es decir: económicamente la Amazonia de hoy se encuentra internacionalizada porque siempre se ha tolerado al lado de empresas estatales la existencia de empresas nacionales y multinacionales. Parece obvio que en la opinión de los organismos gubernamentales las actividades empresariales no tocan la cuestión de la soberanía" [41] .

A soma de todas estas informações, quais sejam: a) abundância de matéria prima e insumos primários; b) potencial hídrico elétrico; c) amplo canal de escoamento da produção; d) estrutura estatal desmontada, inapta para a fiscalização e controle ambiental; e) fraco conjunto normativo de tutela ao meio ambiente; f) Estado incentivador da expropriação ao meio ambiente; g) caótica condução das políticas para a região, conforme referido no início e, h) fragilidade na implementação de políticas desenvolvimentistas – são todos fatores que compõem o terreno fértil para implementação da tendência atual de deslocamento da atividade produtiva predadora para a região amazônica.

Os exemplos citados anteriormente confirmam esta tendência. Se no passado a força política de Estados centrais ambicionava tomar fisicamente determinada região com potencial econômico, hoje esta tendência em certa medida, perde espaço para uma ação efetivamente mais ostensiva por parte das transnacionais e multinacionais [42], que não só ambicionam, mas também sutilmente usurpam países inteiros [43] sem que se ouçam rangidos dos grilhões aprisionastes. A eficácia deste modelo conduz à idéia da relativização do conceito de soberania [44], tornando o espaço nacional um arrabalde internacional.

Isto implica facilidade maior para o capital internacional penetrar em determinado território e neste deitar raízes com o escopo de escravizar o ambiente local, sugando todas as vantagens oferecidas pela região onde fixa sua base.

Enquanto a internacionalização das sociedades-nações rumo ao comércio mundial deu-se por meio de conquista territorial, no século XX a internacionalização foi sustentada pelo ímpeto de atores empresariais que marcaram presença não só como agentes centrais de produção, mas como atores políticos junto a suas contrapartidas mutuamente implicadas – sindicatos e partidos –, com o Estado funcionando como variável de ajuste da atuação empresarial. Completando o grande cenário para a internacionalização estão os Estados centrais que, apesar do discurso do seu afastamento das relações de mercado, apóiam diretamente os empreendimentos das corporações nacionais em outros países – a proteção de mercados, garantia de acessos privilegiados, incentivos fiscais, cobertura militar, comercial diplomática e política são outras maneira de o Estado auxiliar as corporações em seu esforços globalizantes[45].

Assim, o fenômeno que há muito vem se desenvolvendo em solo Amazônico representa a verdadeira internacionalização, não nos moldes pretendidos pelos discursos internacionais, ambiciosos por tornar este terreno um espaço coletivo, mas sim nos moldes almejados pelo mercado, pretendendo tornar este terreno um espaço individual, que represente a manutenção do poder central dos Estados hegemônicos. Ressalta-se a exploração de bens não renováveis – incluídos aqui códigos genéticos

de grupamentos indígenas, animais, princípios ativos de plantas – a custos baixíssimos. Também, a estruturação de um sistema de dependência, baseada na devolução de produtos industrializados à mesma região explorada – agora, paisagem de 'terra arrasada'. Os frutos que passam por diversos processos de transformação, acabam por agregar valores altíssimos e imprescindíveis à manutenção do ciclo de dominação.

6. Conclusão

O ambiente Amazônico é uma celebração da biodiversidade e um reservatório de imensas riquezas. Obviamente, muitos Estados aspiraram a dominar a região. Despertou o interesse em face da importância geopolítica do espaço. Posteriormente, em função da capacidade econômica da região, ou mesmo por ambos os motivos, conjuntamente.

A soberania representa um dos elementos constitutivos do Estado. Como tal, manifesta-se quando este age na esfera internacional na presença de seus pares, reconhecendo sua independência. Quando faz valer sua vontade no ambiente interno, sem que para tanto dependa de qualquer outra vontade, traça as linhas do conceito soberano. A relativização deste conceito, porém, manifesta-se em função do poder de barganha do Estado no ambiente internacional, do grau de dependência de outro Estado e dos interesses que o mantém, entre outras singelas flexibilizações do conceito.

O fortalecimento de novos atores – com poder significativo – no ambiente internacional representa um violento golpe no conceito referido. O capital internacional conquista seus objetivos pauperizando, não somente monetariamente, os ambientes em que transita.

O território discutido apresenta as condições ideais para o desenvolvimento da ação narrada. Alia-se a este fato a incapacidade estatal de reger harmoniosamente um programa para região, baseado no respeito ao ambiente, ao homem, e às ligações frágeis do ecossistema. Acrescenta-se, ainda, um desconhecimento dos ciclos da vida que mantém as cadeias alimentares que promovem o equilíbrio local.

A Amazônia apresenta-se como uma incógnita. Muitos segredos permanecem ocultos – as interações entre ambientes, os ciclos de energia e de água, as estimativas climáticas, o ecossistema e seus componentes. Torna-se fundamental uma pedagogia com novas formas de cultivar o solo e tecnologias para o manejo da florestal, para a pecuária e piscicultura. Há que se aproveitar o elemento cultural indígena que há muito interage com o ambiente em harmonia e, sobretudo, há que se descobrir a verdadeira vocação da terra, afastando a exploração bruta e irracional.

Incontáveis são os projetos elaborados e executados em solo Amazônico que resultaram em fracassos e que questionaram o conhecimento do homem sobre as condições e as formas de melhor tratar com meio ambiente local [46].

Logo, não há calmarias à vista. A lógica do mercado não tem demonstrado preocupação alguma com a questão ecológica. Do ponto de vista institucional, o Estado – militares e civis – trabalha sobre falsas premissas de difícil comprovação. A defesa cega da soberania nacional e, conseqüentemente, do solo Amazônico, esbarra no próprio desdenho com que as políticas para aquela região são conduzidas. A observação histórica novamente demonstra a fragilidade política sob a qual estrutura-se a retórica defensiva brasileira.

O mercado mundial modificou o papel colonialista anteriormente perpetrado pelos Estados e suas forças bélicas, lutando primordialmente pela anexação física de territórios. O 'neocolonialismo' – terminologia utilizada num sentido histórico deslocado, mas usada em face do seu poder representativo – implica sutil dominação e apropriação do que melhor serve aos seus interesses, ou seja, os recursos que lhe garantam benefícios econômico e financeiro imediatos. O Estado brasileiro parece não ter mecanismos adequados para confrontar os ataques conduzidos contra a floresta, aceitando, por vezes, a lógica imposta por interesses alienígenas como uma verdade necessária ao desenvolvimento nacional. Revela, assim, sua fragilidade no cenário internacional e a falta de credibilidade na esfera nacional.

Bibliografia

A VERDADE sobre o Insituto Hudson. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Março/Junho de 1968, Ano XI, n.º 41-42. p. 138-48.

AB'SABER, Aziz Nacib. *A Amazônia: do discurso à práxis*. São Paulo: Edusp, 1996.

ANDRADE, Manuel Correia de. *A Trajetória do Brasil: de 1500 a 2000*. São Paulo: Contexto, 2000.

AQUISIÇÃO de terras por estrangeiros. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Março/Junho de 1968, Ano XI, n.º 41-42. p. 115-38.

BENJAMIM, César (org). Amazônia: Cuidado, Frágil. *Diálogo sobre ecologia, ciência e política*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira: Fórum de Ciência e Cultura da UFRJ, 1993.

BONAVIDES, Paulo. Do país constitucional ao país neocolonial: a derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional. São Paulo: Malheiros, 1999.

BUARQUE, Cristovam. *Correio Brasiliense,* Opinião, 01 de novembro de 2000.

CARVALHO, Carlos Delgado de. *História Diplomática do Brasil.* São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959. (ed. fac-simile, Brasília: Senado Federal, 1998)

CAUBET, Christian Guy *As grandes manobras de Itaipu: energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata*. São Paulo: Acadêmica, 1991.

DEFESA recebe mais para investir do que área social, São Paulo, *Folha de São Paulo,* 21 de janeiro de 2001, p. A-4

DREIFUSS, René Armand. *A época das perplexidades: mundialização, globalização e planetarização: novos desafios.* Petrópolis: Vozes, 1996.

FAERMAN, Marcos. O caso das fronteiras. *Revista Problemas Brasileiros*. São Paulo. Julho/Agosto de 1998. p. 4-11.

HALL, Antony L. *Amazônia: desenvolvimento para quem? Desmatamento e conflito social no programa Grande Carajás*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1991.

LEITE, Marcelo. Amazônia perde 42% de floresta até 2020, São Paulo, *Folha de São Paulo,* 12 de novembro de 2000, p. A-31.

LORENZON, Giovanni. Polêmica esconde os problemas reais da Amazônia. *Revista Problemas Brasileiros*. São Paulo. Setembro/Outubro de 1993, p. 5-10.

LUZ, Sergio Porto da. Compreensão da Amazônia (Políticas e estratégias para integrá-la ao núcleo do Poder Nacional – inclui o desenvolvimento, a segurança e a defesa da Região). *Revista da Escola Superior de Guerra.* Rio de Janeiro: ESG, Divisão de Documentação. Ano VI nº 15. Agosto 1990, p. 159-180.

MACNEILL, Jim *et al. Para além da interdependência: o entrosamento entre economia mundial e a ecologia.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992.

MATOS NETO, Antônio José de. A colonização da Amazônia. *Revista do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará.* Belém, ano 3, nº 4, junho de 1992, p. 55-70.

MATTOS, Carlos de Meira. A Amazônia e a dissuasão estratégica*. Revista da Escola Superior de Guerra*. Rio de Janeiro: ESG, Divisão de Documentação. Ano IX, n.º 26. Novembro 1993. p. 85-87

________. U*ma geopolítica pan-amazônica*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1980.

MIÑON, Miguel Herrero de. Error en Kosovo, Madrid, *El País*, 27 de março de 1999, Opinión, p. 13.

MOREIRA, Adriano. *Teoria das Relações Internacionais*. Coimbra: Almedina, 1996.

O GRANDE lago amazônico e o Hudson Institute. *Revista Brasileira de Política Internacional.* Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Março/ Junho de 1968, Ano XI, n.º 41-42. p. 148-65.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Amazônia: monopólio, expropriação e conflitos. São Paulo: Papirus, 1990.

OLIVEIRA, José Aldemir de. Amazônia: soberania e meio ambiente. *Revista Universidade do Amazonas.* Série: Ciências Humanas, v. 1, n.1, jan./jun. 1991. p. 21-24.

OLIVEIRA, José Manoel Cardoso. *Actos diplomaticos do Brasil: Tratados do periodo colonial e varios documentos desde 1493.* Vol. I. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1912. (ed. fac-simile, Brasília: Senado Federal, 1997)

PAUL, Wolf. Internacionalización y soberanía limita (apuntes del debate sobre la interncionalización de la Amazonia en el Brasil. In. *Soberanía: un principio que se derrumba.* Barcelona: Paidós Ibérica, 1996, p. 177-195.

PENTEADO, Antonio Rocha. *Ocupação Racional do Espaço da Amazônia Brasileira.* Revista da Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro: ESG, Divisão de Documentação. Ano VIII, n.º 21. Maio 1992. p. 87-104.

PEREIRA, Osny Duarte. *A Transamazônica: prós e contras*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

RICUPERO, Rubens. Uma vitória contra o imperialimo. *Folha de São Paulo,* São Paulo, 03 out. 1999. Dinheiro, p. B 2.

RUIZ, Ernesto A. Expedições científicas, descobrimentos geográficos e expansão política: os Estados Unidos e América Latina no século XIX. *Geosul.* Florianópolis, n.º 2 – 2º. sem. 1986. p. 79-93.

SAUTCHUK, Jaime, et al. *Projeto Jari: a invasão americana: as multinacionais estão saqueando a Amazônia.* São Paulo: Brasil Debates, 1979.

SILVA, Golbery do Couto. *Conjuntura política nacional: o Poder Executivo & Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1981.

SIVAM: Projeto Amazônico. Revista Problemas Brasileiros. São Paulo. Março/Abril de 1996. p. 14-25.

ESG. Brasil. “Uma política de segurança nacional para Amazônia – Estudo especial da equipe da Escola Superior de Guerra”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Março/Junho de 1968, Ano XI, n.º 41-42. p. 101-15.

Notas de referência

[1] ANDRADE, Manuel Correia de. *A Trajetória do Brasil: de 1500 a 2000*. São Paulo: Contexto, 2000, p. 58.

[2] CARVALHO, Carlos Delgado de. *História Diplomática do Brasil.* São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959, p.135-143. (ed. fac-simile, Brasília: Senado Federal, 1998)

[3] Foram amplamente divulgas as idéias de Maury, em panfletos e livros publicados já nas duas décadas anteriores a Guerra Civil. RUIZ, Ernesto A. Expedições científicas, descobrimentos geográficos e expansão política: os Estados Unidos e América Latina no século XIX. *Geosul.* Florianópolis, n.º 2 – 2º. sem. 1986. p. 79-93.

[4] Expedições que só podem ser explicadas a partir das teorias geopolíticas de Maury. Em suas experiências hidrográficas Maury havia notado que uma madeira flutuando no Rio Amazonas seria levado pelas correntes marítimas até o norte, passando pelo mar do Caribe e pelo Golfo do México e alcançaria a desembocadura do Mississipi , concebendo assim que a Região Amazônica era uma extensão do Mississipi. Idem p. 85.

[5] Herdon receberá instruções de Graham para explorar o rio do nascimento a desembocadura, Maury ressaltou que o objetivo era estudar as formas de colonização e incorporação da região a política dos EUA. Gibbon navegou o Madeira para depois seguir o curso do Amazonas. Idem p. 79-93.

[6] “Dezembro – 7 – Decreto n. 3749, abrindo os rios Amazonas, Tocantins, Tapajoz, Madeira. Negro e S. Francisco á navegação dos navios mercantes de todas as nações.” OLIVEIRA, José Manoel Cardoso. *Actos diplomaticos do Brasil: Tratados do periodo colonial e varios documentos desde 1493.* Vol. I. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1912, p. 389. (ed. fac-simile, Brasília: Senado Federal, 1997)

[7] O território – hoje estado do Acre – em 1899, fornecia 60 % de toda produção brasileira de látex. HALL, Antony L. *Amazônia: desenvolvimento para quem? Desmatamento e conflito social no programa Grande Carajás*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1991, p. 22-23.

[8] RICUPERO, Rubens. Uma vitória contra o imperialimo. *Folha de São Paulo,* São Paulo, 03 out. 1999. Dinheiro, p. B 2.

[9] PEREIRA, Osny Duarte. *A Transamazônica: prós e contras*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971, p.13-14.

[10] Conta-se mais de 20 as expedições científicas significativas e documentadas realizadas deste 1700 até os anos 50 , todas ela por estrangeiros.

[11] A informação consta no relatório produzido por diplomatas brasileiros que investigavam a finalidade do *Hudson Institute*, publicado no jornal *Correio da Manhã* de 14 de julho de 1968 – não houve confirmação nem desmentido oficial a respeito da exatidão do documento divulgado. *A verdade sobre o Instituto Hudson*. Revista Brasileira de Política Internacional. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Março/Junho de 1968, Ano XI, n.º 41-42. p. 138.

[12] O termo *Grandes Lagos*, é utilizado justamente para lembrar os Grandes Lagos existentes entre EUA e Canadá, já que possivelmente a bacia do Rio Amazonas tomaria igual formato se implementado o objetivo. PANERO, Robert. Um sistema sul-americano de "grandes lagos. In. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Março/Junho de 1968, Ano XI, n.º 41-42. p. 45.

[13] São arrolados, ainda, benefícios de duvidoso interesse, como, a criação de estáveis áreas de inundação com grande fertilidade agrícola; acesso às terras interiores; a redução da quantidade de sedimentos transportados para o Oceano; e a formação de depósitos sedimentares agricultáveis nas regiões represadas. PANERO. Op. cit. p. 42-43.

[14] Discurso do Deputado Federal Bernardo Cabral, na Câmara dos Deputados, em 12 de fevereiro de 1968, Sessão Ordinária da Câmara dos Deputados, que lembrou que o Itamaraty já havia alertado o Presidente em 18 de setembro de 1967, sobre o perigo da proposta. *O grande lago amazônico e o Hudson Institute*. Revista Brasileira de Política Internacional. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Março/Junho de 1968, Ano XI, n.º 41-42. p. 148-159.

[15] Na Constituição de 1946 e na de 1967, já não havia restrições para exploração do subsolo por empresas estrangeiras – art. 167 § único da Constituição de 1967 proibia a venda de terras em superfície superior da 3.000 ha., sem autorização do Senado. A partir de 1946, extinguiu-se a restrição existente na Constituição de 1937, que proibia a exploração de recursos minerais por empresas estrangeiras. Buscavam os estrangeiros legalizar seus atos e ações em solo brasileiro e lograram o direito de concessões para a exploração dos minérios.

[16] PEREIRA. Op. cit. p. 50-51.

[17] Relatório da final da Comissão Parlamentar de Inquérito que apurou a venda ilegal de terras a pessoas físicas ou jurídicas de nacionalidade estrangeira, em 13 de junho de 1968. *Aquisição de terras por estrangeiros*. Revista Brasileira de Política Internacional. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Março/Junho de 1968, Ano XI, n.º 41-42. p. 137.

[18] PEREIRA. Op. cit. p. 65-66.

[19] O critério para expedição da autorização era o da possibilidade financeira para investimentos, o que tornava exclusivamente não-nacional a ação prospectora. Idem, p. 88-89.

[20] Estimava-se em US$ 5 bilhões a fortuna de Ludwig que formava com Onassis e Starvos Niarchos, o trio dos maiores armadores do mundo. Dentre outras atividades, a hoteleira, mineral, transportadora, militar, cientifica, agropecuária, nos mais diversos países, principalmente nos periféricos. SAUTCHUK, Jaime, et al. *Projeto Jari: a invasão americana: as multinacionais estão saqueando a Amazônia.* São Paulo: Brasil Debates, 1979, p. 13-27.

[21] HALL. Op. cit. p. 27-41.

[22] BONAVIDES, Paulo. Do país constitucional ao país neocolonial: a derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 178.

[23] LUZ, Sergio Porto da. Compreensão da Amazônia (Políticas e estratégias para integrá-la ao núcleo do Poder Nacional – inclui o desenvolvimento, a segurança e a defesa da Região). *Revista da Escola Superior de Guerra.* Rio de Janeiro: ESG, Divisão de Documentação. Ano VI nº 15. Agosto 1990, p. 160.

[24] SILVA, Golbery do Couto. *Conjuntura política nacional: o Poder Executivo & Geopolítica do Brasil.* Rio de Janeiro: José Olympio, 1981, p. 163.

[25] Durante a última eleição para presidente da república, o partido PRONA, atribuiu a Al Gore (em 1989, Vice-Presidente dos EUA) a John Major (em 1992, Primeiro-Ministro inglês) e a Warren Christopher (Secretário de Defesa EUA), frases que consideravam determinadas regiões como patrimônio mundial, e que os países que as tivessem sob seus cuidados deveriam aceitar a soberania compartida sobre estes territórios. A chamada 'Teoria da Soberania Limitada' é invocando com objetivo da intervenção para a preservação.

[26] Cristovam Buarque, discutindo a internacionalização da Amazônia, propôs, de chofre, a internacionalização do mundo. Propôs a internacionalização dos arsenais nucleares dos EUA, o *Mussé du Louvre* e *El Prado*, por conterem as mais belas peças produzidas pelo gênio humano. Também propôs a internacionalização das reservas de petróleo do mundo inteiro, por serem tão importantes para o bem-estar atual da humanidade quanto a Amazônia o é para o futuro. Concluía a discussão assinalando que como humanista aceitava defender a internacionalização do mundo. Mas enquanto o mundo o tratasse como brasileiro, ele lutaria para defender a Amazônia como bem brasileiro. BUARQUE, Cristovam. *Correio Brasiliense,* Opinião, 01 de novembro de 2000.

[27] MATTOS, Carlos de Meira. A Amazônia e a dissuasão estratégica. *Revista da Escola Superior de Guerra*. Rio de Janeiro: ESG, Divisão de Documentação. Ano IX, n.º 26. Novembro 1993. p. 87.

[28] Ives Gandra Martins, lembra que em 1991, quando fazia uma conferência em Bonn da Alemanha sobre o sistema tributário brasileiro, acabou discutindo a questão Amazônica, e a questão ambiental que era o interesse dos alemães, e em determinada ocasião deparou-se com a afirmação de que a Amazônia era de fato patrimônio mundial e não poderia pertencer unicamente ao Brasil. *SIVAM: Projeto Amazônico.* Revista Problemas Brasileiros. São Paulo. Março/Abril de 1996. p. 22.

[29] LORENZON, Giovanni. Polêmica esconde os problemas reais da Amazônia. *Revista Problemas Brasileiros*. São Paulo. Setembro/Outubro de 1993. p. 10.

[30] DEFESA recebe mais para investir do que área social, São Paulo, *Folha de São Paulo,* 21 de janeiro de 2001, p. A-4

[31] A ingerência humanitária – nova roupagem da intervenção nos assuntos internos de um estado – poderia ser invocada para assegurar a sobrevivência dos índios amazônicos, como sugere Miguel Herrero de Miñon, em opinião publicada no jornal espanhol *El País* em 27 de março de 1999. No texto indicado, intitulado *Error en Kosovo,* o autor lembra que o mesmo invocar, que sustentava o ataque da OTAN contra a Iugoslávia, poderia ser utilizado em diversos países que violam os direitos humanos, como o Brasil. MIÑON, Miguel Herrero de. Error en Kosovo, Madrid, *El País*, 27 de março de 1999, Opinión, p. 13.

[32] Não são recentes as considerações sobre a importância da floresta tropical amazônica, tanto no que tange as imprecisas afirmações de tratar-se do *pulmão do mundo*, como possivelmente das verdadeiras afirmações sobre a condição de reguladora da temperatura global, bem como a lembrança de que se trata da biodiversidade mais rica do planeta, onde poderiam estar os princípios ativos dos novos medicamentos que curariam as patologias que hoje flagelam o homem. Qualquer dos três motivos, bem trabalhados durante apenas algumas semanas, legitimaria perante a opinião pública – se é que isso é necessário, em face do bombardeio de informações pejorativas sobre a questão –, uma ação visando 'socorrer os destinos da humanidade'.

[33] No ano de 1986, encontrava-se registrado no Departamento Nacional de Produção Mineral do Ministério das Minas e Energia 60.720 áreas do subsolo em todo país destinadas a Lavra e Pesquisa, das quais

23.973 áreas em solo Amazônico. Os grupos estrangeiros dominavam a maior parcela da exploração destas áreas. FERNANDES, Francisco Rego Chaves. Recursos Minerais da Amazônia. *In*: A questão mineral da Amazônia: seis ensaios críticos. Brasilia: CNPq, Assessoria Editorial e Divulgação Científica, 1987, p. 9-20.

[34] O Japão está enfrentando embargos de toras de madeira da Indonésia e Filipinas, inspirados em parte pela necessidade de conservação. Teve que recorrer à Malásia a fim de assegurar o seu abastecimento, e também está explorando a possibilidade de novas e importantes fontes de suprimento na Amazônia. MACNEILL, Jim *et al. Para além da interdependência: o entrosamento entre economia mundial e a ecologia.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992, p. 72.

[35] Em relação aos asiáticos, os governos precataram-se elaborando contratos delimitando o local de exploração e o modo como tal se dará, constituindo-se em ônus para o Estado a fiscalização destas áreas. É óbvio que não ocorrerá.

[36] LEITE, Marcelo. Amazônia perde 42% de floresta até 2020, São Paulo, *Folha de São Paulo,* 12 de novembro de 2000, p. A-31.

[37] "Na verdade a Amazônia já foi e está sendo internacionalizada por opção do bloco no poder que criou todas as condições para a instalação aqui de empresas estrangeiras e agindo sem consulta à sociedade brasileira." OLIVEIRA, José Aldemir de. Amazônia: soberania e meio ambiente. *Revista Universidade do Amazonas.* Série: Ciências Humanas, v. 1, n.1, jan./jun. 1991. p. 24.

[38] Em 1974 a ONU aprovou uma carta contendo apontamentos sobre a nova ordem econômica internacional, no ano seguinte uma resolução complementar sobre o desenvolvimento e cooperação econômica internacional, objetivando dar aos Estado em desenvolvimento possibilidade de alcançarem uma independência econômica real, em face do neocolonialismo. MOREIRA, Adriano. *Teoria das Relações Internacionais*. Coimbra: Almedina, 1996. p. 341.

[39] PAUL, Wolf. Internacionalización y soberanía limita (apuntes del debate sobre la interncionalización de la Amazonia en el Brasil. In. *Soberanía: un principio que se derrumba.* Barcelona: Paidós Ibérica, 1996, p. 178.

[40] "Mas o que avulta, para além do neocolonialismo a que adiante nos referimos, é a tentativa de despersonalizar e internacionalizar a ação econômica". MOREIRA. Op. cit. p.74.

[41] Pergunta-se José Goldenberg. Permitir que uma empresa multinacional explore e exporte alumínio, não é intervenção? Só agora o governo acha que proteger virou uma violação da soberania. PAUL. Op. cit. p. 178-179.

[42] Entre 80% e 90% do comércio mundial de cobre, minério de ferro, bauxita, produtos florestais, algodão, juta, tabaco, café, cacau e outros produtos são controlados no caso de cada produto, por três a seis grandes empresas. BENJAMIM. Op. cit. p. 31.

[43] As organizações com fins lucrativos, com natureza de multinacionais, mantém uma tendência natural para tratar com os governos em pé de igualdade, sobretudo com os dos países recentemente independentes. MOREIRA. Op. cit. p. 346.

[44] De modo contrário, o que representa o processo em que grupos econômicos internacionais, através de seus capitais, investimentos, e produção, subvertem a relação entre o Estado e seus pares no âmbito internacional, e entre o Estado e os seus cidadãos âmbito interno.

[45] DREIFUSS, René Armand. *A época das perplexidades: mundialização, globalização e planetarização: novos desafios.* Petrópolis: Vozes, 1996. p.133, p. 226.

[46] O fracasso da plantação da plantação seringal em forma de *plantation* com a Ford (Mattos. Op. cit. p. 92); a Transamazônica; a Hidrelétrica de Balbina, que é um monumento a irracionalidade; a de

Tucuruí causando um desequilíbrio ecológico em benefício de empresas de alumínio (*Amazônica: Cuidado, Frágil*. Op. cit. p.108-11); no Pará, entre Belém e Bragança, região de Bragantina no período de 1875 e 1914 recebeu imigrantes italianos, franceses, espanhóis e suíços, em menos de 40 anos destruiu-se a cobertura de mata da região e esgotaram o solo, deixando um deserto que ainda perdura como marca da passagem do elemento humano pela região (Antonio Rocha Penteado. *Ocupação Racional do Espaço da Amazônia Brasileira*. Revista da Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro: ESG, Divisão de Documentação. Ano VIII, n.º 21. Maio 1992. p. 92.); a obliteração da mata para feitura de pastagens e conseqüente criação de gado, demonstrou-se antieconômica; a baixa fertilidade do solo e incidência de pragas e doenças dificultam a atividade agrícola em escala; o Programa Grande Carajás que agravou problema social de distribuição de terras, e não contribuiu para melhorar as condições dos moradores locais (Hall. Op. cit. p. 245-7), entre outros exemplos significativos demonstram o que se afirma.